

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Serviço de Autuação de Proposições
e Matérias Legislativas

AMA nº 8 de 2014

Em 25/11/2014

Aviso nº 944-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 20 de agosto de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 046.126/2012-0, na Sessão Ordinária de 20/8/2014, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador BLAIRO MAGGI
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AMA nº 8 / 2014
Fls. 01

ACÓRDÃO Nº 2176/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 046.126/2012-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Serviço Florestal Brasileiro (MMA).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional a fim de avaliar o processo de concessão florestal federal, como autorizado pelo acórdão 3494/2012-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que, à luz dos dados expressos na tabela referenciada no item 28 da proposta de deliberação, avaliem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012, relativamente à conclusão dos processos de concessão florestal, e promovam medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais;

9.2. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.2.1. analise a pertinência das manifestações colhidas nos autos no sentido de que as concessões florestais estão perdendo atratividade, em razão dos seguintes problemas, relacionados no item 34 da proposta de deliberação: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

9.2.2. avalie se as alegações dos concessionários acerca da falta de definição dos “eventuais danos causados ao meio ambiente” e da indefinição do que sejam os “direitos emergentes” da concessão, expostas no item 38 da proposta de deliberação, são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las, para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia para a obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão;

9.2.3. conheça e avalie os procedimentos levados a efeito pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor) após a assinatura do contrato de concessão, de forma a coligir subsídios para a formulação de modificações procedimentais que reduzam o prazo de

início da exploração das concessões florestais, como referenciado no item 21 da proposta de deliberação;

9.3. alertar o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro que, transcorridos mais de oito anos da criação desse serviço, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição;

9.4. cientificar o Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam retardando o início da operação em prazo menor do que os que até aqui têm sido verificados;

9.5. dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, ao Serviço Florestal Brasileiro, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), à 4ª Câmara do Ministério Público Federal e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica;

9.6. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2176-32/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, José Jorge e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 046.126/2012-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Serviço Florestal Brasileiro
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CONCESSÕES FLORESTAIS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Transcrevo o relatório de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (peça 65):

“RESUMO

Trata-se de auditoria acerca das concessões florestais federais. A auditoria é decorrente do Acórdão nº 3.494/2012 - Plenário (TC 024.657/2012-3).

2. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes contidas no Roteiro de Auditoria Operacional, bem assim, as orientações do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), as quais estão em conformidade com as Normas Técnicas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

3. Durante a fase de planejamento, realizou-se ampla coleta e análise de documentos relacionados à concessão florestal. Para tanto, a equipe de auditoria realizou pesquisa na internet e agendou reuniões com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a academia e com consultores. Na fase de execução, realizaram-se visitas de estudo nos estados do Pará e Rondônia, para conhecer as quatro concessões florestais federais em exploração. Naquela ocasião, aplicou-se questionário estruturado semiaberto com os concessionários, funcionários e moradores das comunidades locais para obter a percepção desses atores quanto à concessão florestal.

4. Em Rondônia, além da visita de campo, realizou-se também visita à Secretaria de Meio Ambiente de Itapuã do Oeste, município beneficiado com os recursos advindos da concessão da Flona Jamari. Também em Rondônia, foi aplicado questionário estruturado semiaberto junto ao concessionário que desistiu da concessão, a fim de identificar possíveis razões de tal fato. Por sua vez, no estado do Pará, entrevistou-se o diretor do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (Ideflor), órgão gestor das concessões florestais estaduais e aplicou-se questionário estruturado semiaberto com dois concessionários estaduais. Além disso, em Santarém/PA, realizou-se visita à unidade regional do SFB e entrevistou-se empresário da indústria madeireira da região. Todos os modelos de questionário e entrevista aplicados encontram-se no apêndice E.

5. Adotou-se como padrões gerais para avaliar o objeto da auditoria a legislação correlata; estudos acadêmicos sobre o tema e dados obtidos nas páginas de internet e documentos dos órgãos envolvidos na temática da auditoria. No que se refere aos normativos, tomou-se como principal instrumento legal a lei que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, Lei 11.284/2006, norma que institucionalizou o instrumento da concessão florestal no Brasil e criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor da concessão florestal no âmbito federal.

6. A partir do objetivo do trabalho e das informações coletadas na fase de planejamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria: 1) Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais? 2) Em que medida os resultados alcançados

pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

7. Os principais achados de auditoria decorrente do trabalho foram: 1) Deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais; 2) Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política e; 3) As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.

8. As principais conclusões decorrentes da auditoria deram conta de que existem deficiências no arcabouço institucional e legal os quais podem estar impactando negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com destaque para a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal e a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB.

9. Ademais, apontou-se que as condições atuais oferecidas pelo governo federal para implantação da concessão florestal necessitam de melhorar sua atratividade econômica, tendo em vista a carência de incentivos para fazer frente à necessidade de realização de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal. Assinalou-se, também, haver: alegação de demora entre a assinatura do contrato e o início da exploração; questionamentos acerca do preço mínimo estabelecido para as primeiras concessões; alegação de existência de dificuldade em atender a exigência da garantia e de que há fragilidades nos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação, além da menção de que há concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável.

10. Realçou-se, por fim, que, mesmo em pequena escala, as concessões florestais implantadas apresentam resultados favoráveis, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. Tal asserção tomou por base os benefícios socioeconômicos observados no município de Itapuã do Oeste/RO e o fato de a concessão contribuir para conservação da floresta em razão de a exploração ocorrer em bases sustentáveis e devido ao controle de acesso na área realizado pelo concessionário.

11. As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam determinações e recomendações ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro para adoção de medidas com vistas a sanar a falta de clareza e de coordenação da atuação entre os diversos atores no âmbito do processo de concessão florestal; a ausência de regimento interno do SFB; a impossibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento; a falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão florestal; a desatualização dos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira e a indefinição do que se consideram danos causados ao meio ambiente para efeitos de contratação de seguros por parte dos concessionários.

12. Como benefício dessas medidas, vislumbra-se minimizar os óbices que podem estar prejudicado o sucesso da concessão florestal federal, bem assim, alcançar maior transparência nas regras do processo, propiciando maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, favorecendo o aumento da adesão deles ao setor e, conseqüentemente, proporcionando a consolidação da política, com o respectivo crescimento da oferta de madeira legal e a sucessiva redução da pressão para extração ilegal para suprir o mercado.

(...)

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente trabalho de auditoria de avaliação acerca da implantação e consolidação das concessões florestais federais reguladas pela Lei 11.284/2006.

1.1 Antecedentes

2. A Auditoria é decorrente do Acórdão nº 3.494/2012 - Plenário (TC 024.657/2012-3).

1.2 Objetivo e escopo da auditoria

3. Inicialmente, convém abordar que o teor do objetivo proposto para auditoria no Acórdão de origem era: 'identificar os principais fatores relacionados à sustentabilidade econômica de concessões florestais gerenciadas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a partir da Floresta Nacional (Flona) do Jamari, no estado de Rondônia, e as ações de monitoramento desta instituição relativas ao acompanhamento das concessões que já se encontram sob exploração florestal'.

4. Contudo, ao iniciar a fase de planejamento da auditoria, constatou-se que não seria possível realizar uma análise da sustentabilidade econômica das concessões florestais existentes, ante a inexistência de previsão legal para disponibilização dos resultados financeiros por parte dos concessionários. Ademais, a avaliação da sustentabilidade econômica de um empreendimento é feita com base nos custos e receitas que ocorrem ao longo de sua vida útil e a exploração na Flona do Jamari, a primeira das concessões que já iniciaram suas atividades, é recente, tendo sido iniciada em 2010, o que comprometeria também uma análise conclusiva sobre os resultados econômicos do empreendimento.

5. Por outro lado, divisou-se a oportunidade de avaliar o andamento do processo de concessão. Isso porque, decorridos seis anos desde a edição da Lei 11.284/2006, criando o instrumento da concessão florestal, a qual gerou, à época, alta expectativa de que esse modelo de exploração florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo, contribuindo para o combate da exploração ilegal e para redução do desmatamento, mostrava-se tímida a implantação da concessão, com apenas cinco lotes submetidos à licitação, com sucesso em apenas três deles.

6. Assim, entendeu-se conveniente estabelecer como objetivo da auditoria: 'avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais, a fim de identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região'.

7. Cabe assinalar, entretanto, que embora a questão da sustentabilidade econômica não seja tratada diretamente pela auditoria, ela permeia o novo objetivo proposto, uma vez que, ao investigar os motivos que estão prejudicando a implantação da concessão, tratou-se de questões relacionadas à viabilidade econômica do instrumento.

8. Ainda em referência ao teor do objetivo da auditoria determinado no acórdão originário deste trabalho, cabe assinalar que as informações referentes: 'às ações de monitoramento desta instituição relativas ao acompanhamento das concessões que já se encontram sob exploração florestal', serão relatadas no Capítulo 5 deste relatório, intitulado 'Outros Temas'.

9. Dessa maneira, entende-se que, apesar da alteração feita na redação do objetivo da auditoria, buscou-se atender o cerne do teor das disposições constantes no Acórdão nº 3.494/2012 – Plenário.

10. Nesse sentido, com vistas a atingir o objetivo proposto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

i. Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais?

ii. Em que medida os resultados alcançados pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

11. Em relação ao escopo da auditoria, tomou-se como base o processo de concessão florestal no âmbito federal, no período compreendido entre 2006, data de promulgação da Lei 11.284/2006, normativo que instituiu o instrumento da concessão florestal no Brasil, com limite em 2012, ano anterior à realização desta auditoria.

1.3 Critérios e Metodologia

12. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes contidas no Roteiro de Auditoria Operacional, bem assim as orientações do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), as quais estão em conformidade com as Normas Técnicas de Auditoria do TCU (NAT).

13. Adotou-se como principal norteador legal para as investigações a Lei 11.284/2006, normativo que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e que institucionalizou o instrumento da concessão florestal no Brasil, ao tempo em que criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor da concessão florestal no âmbito federal. Além disso, recorreu-se também à legislação correlata, a estudos acadêmicos sobre o tema e a documentos e dados obtidos nos sítios da internet dos órgãos envolvidos na temática da concessão florestal.

14. Em relação à metodologia adotada, durante a fase de planejamento, efetuou-se ampla coleta e análise de documentos relacionados à concessão florestal. Para tanto, realizou-se pesquisa na internet e agendou-se reuniões com o Serviço Florestal Brasileiro, com o Ibama, ICMBio, com a academia e com consultores. Na fase de execução, realizaram-se visitas de estudo nos estados do Pará e Rondônia para conhecer as quatro concessões florestais federais em exploração. Naquela ocasião, aplicou-se questionário estruturado semiaberto com os concessionários, funcionários e comunidades locais para obter a percepção desses atores quanto à concessão florestal.

15. Em Rondônia, além da visita de campo, realizou-se também visita à Secretaria de Meio Ambiente de Itapuã do Oeste, município beneficiado com os recursos advindos da concessão da Flona Jamari. Também em Rondônia, foi aplicado questionário estruturado semiaberto junto ao concessionário que desistiu da concessão, a fim de identificar possíveis razões de tal fato. Por sua vez, no estado do Pará, entrevistou-se o diretor do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (Ideflor), órgão gestor das concessões florestais estaduais e aplicou-se questionário estruturado semiaberto com dois concessionários estaduais. Além disso, em Santarém/PA, realizou-se visita à unidade regional do SFB e entrevistou-se um madeireiro da região. Todos os modelos de questionário e entrevista aplicados encontram-se no Apêndice E.

16. Em relação às pesquisas realizadas por meio da aplicação de questionários, cabe observar que, devido ao baixo grau de implantação das concessões florestais federais, em 2012, havia apenas cinco empresas madeireiras com contrato de concessão firmado, sendo que essas empresas haviam iniciado as atividades de exploração nas áreas concedidas recentemente (média de 1,5 anos de exploração cada). Assim, a quantidade de empresas outorgadas com o direito de explorar áreas de florestas públicas federais é pequena e o espaço temporal de operação das atividades de exploração pelos concessionários é considerado curto para esse ramo de negócio. Contudo, destaca-se que o universo em que foram baseadas as análises apresentadas neste relatório, apesar de se mostrar pequeno, correspondeu a 100% dos concessionários federais contratados, à época.

1.4 Limitações

17. No que se refere às limitações, a primeira restrição inicialmente imposta à auditoria foi removida ao se modificar o enfoque do objetivo proposto para o trabalho no acórdão de origem, conforme já relatado no item anterior. Com essa alteração, parte das análises da auditoria teve foco nos resultados até então produzidos pelo instrumento da concessão. Assim, considera-se como limitação o curto prazo das atividades de exploração nas concessões florestais, uma vez que, por se tratar de uma política de ciclo longo, com prazo estabelecido em

até 40 anos, os resultados tendem a ser observados também em longo prazo. Além disso, considera-se também como limitação o próprio nível de implementação da concessão, o qual é reduzido, implicando, por consequência, baixa geração dos possíveis resultados, dificultando, pois, a realização de análises conclusivas sobre esses benefícios.

1.5 Benefícios esperados

18. O principal benefício que se espera alcançar com esta auditoria é o de induzir o aperfeiçoamento da atuação dos diversos atores envolvidos no processo da concessão, com vistas a imprimir mais agilidade na atuação desses gestores e maior transparência nas regras do processo, para com isso, oferecer maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, propiciando, assim, a ampliação da implementação da política e sua respectiva consolidação, a fim de atingir os objetivos propostos pela Lei 11.284/2006, em especial, no que se refere à promoção do uso eficiente e racional das florestas públicas brasileiras.

1.6 Organização do relatório

19. Além do Capítulo 1, que trata da introdução, o presente relatório é composto por mais sete capítulos. O Capítulo 2, a seguir, apresenta um resumo da visão geral do tema auditado. Já os Capítulos 3 e 4 discorrem sobre os achados de auditoria, compreendendo: deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais; existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política e; as concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. Por sua vez, o Capítulo 5 traz as informações sobre as ações de monitoramento realizadas pelo SFB, já o Capítulo 6 apresenta um resumo do registro e da análise dos comentários oferecidos pelos gestores. E, por fim, os Capítulos 7 e 8 tratam, respectivamente, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento, a qual sintetiza as determinações e recomendações propostas pela equipe de auditoria ao longo do relatório. Também compõem o relatório, os Apêndices, onde são apresentadas: a Visão Geral do Objeto detalhada e Bibliografia; os Mapas de Processos; a Matriz de Achados; e os modelos de questionários e entrevistas utilizados na auditoria.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO.

20. Apresenta-se, neste capítulo, um resumo do panorama geral sobre o tema auditado, composto pelo histórico e situação atual das concessões florestais federais.

2.1 Histórico

21. O inciso VII, do artigo 3º da Lei 11.284/2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas, define a concessão florestal, como:

‘delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado’.

22. Essa Lei regulamentou o acesso e a exploração dos recursos florestais de florestas nacionais, estaduais ou municipais, via concessão onerosa por tempo determinado e estabelece que deve ser realizada por meio de licitação, com base nos critérios da Lei 8.666/1993, com a consequente assinatura de contrato para pagamento pela exploração dos recursos. É regra da Lei que as terras continuam sob domínio público, mas com permissão para o setor privado desenvolver atividades voltadas para produção de madeira, produtos não madeireiros e serviços como o turismo (Godoy, 2006; Motta e Ferraz, 2002; Azevedo e Tocantins, 2006).

23. Para gerir o instrumento de concessão florestal, a Lei 11.284/2006 instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Cabe ao SFB: definir as áreas a serem concedidas; estabelecer os critérios para licitação dessas áreas e; monitorar todos os compromissos assumidos pelos concessionários nos contratos de concessão florestal.

24. O instrumento da concessão florestal foi idealizado com o objetivo de permitir que o governo gerencie o patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo (PAOF 2013). Sobre o tema, Godoy (2006) destaca que, para o governo, a vantagem da concessão é a de transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a iniciativa privada, de forma a conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

25. A concessão florestal é um instrumento econômico diferenciado das demais concessões de bens e serviços públicos regidos pela Lei 8.987/1995. Enquanto estas tratam da concessão de prestação de bens e serviços públicos por um empreendedor privado, para o atendimento pleno das necessidades dos usuários desses serviços, a exemplo da geração de energia elétrica para a população pelos empreendedores concessionados; aquela se refere à concessão de atividades de exploração de um recurso natural público (as florestas) por um ente privado, sem a existência de contrapartida de prestação de serviços para um potencial usuário beneficiado pela exploração do bem público.

26. Destaque-se, também, que a base legal que rege a política de concessão florestal (Lei 11.284/2006) está mais direcionada à preservação das florestas do que à obtenção de resultados econômicos. Isso se deve, em parte, ao contexto da época da edição da Lei 11.284/2006, quando se gerou enorme discussão, por parte de grupos sociais, de que o normativo sobre a gestão das florestas públicas brasileiras poderia possibilitar a privatização e internacionalização da Floresta Amazônica e que propiciaria aumento de áreas desmatadas na região. Diante desses questionamentos, o legislador optou por incluir salvaguardas ambientais na Lei 11.284/2006, com vistas a evitar a exploração predatória das florestas públicas nacionais por parte dos concessionários, relegando a questão da sustentabilidade econômica da concessão e dos concessionários para a órbita administrativa do SFB.

27. Outro ponto relevante que diferencia os dois modelos de concessão é o fato de as concessões de bens e serviços públicos já possuírem metodologias consistentes instituídas, com banco de dados robustos para basear os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos potenciais empreendimentos a serem outorgados. Ao passo que as metodologias adotadas para análise da viabilidade da concessão florestal ainda são incipientes, uma vez que a política ainda se encontra em fase inicial de implantação e consolidação e os modelos adotados ainda estão sendo ajustados. Para isso, o SFB ainda está buscando aprimorar seus padrões metodológicos e processuais relacionados à concessão florestal e realizando levantamento de dados e informações sobre a situação atual das florestas nacionais e dos processos produtivos do setor madeireiro na região amazônica, a fim de desenvolver modelos econômicos e de avaliação do negócio que retratem com mais fidedignidade a realidade do mercado florestal.

2.2 Situação atual das concessões florestais federais.

28. Conforme já mencionado, a concessão florestal federal foi estabelecida com regras diferenciadas das concessões de serviços públicos, regidas pela Lei 8.987/1995. Com isso, observa-se que, apesar da alta expectativa gerada à época da edição da Lei: de que o instrumento da concessão florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo - decorridos seis anos, apenas cinco lotes de concessão foram submetidos à licitação, frustrando tal expectativa.

29. Sobre esse grau de implementação da concessão, o quadro 1, a seguir, apresenta em percentual a situação da implantação das concessões federais, no período de 2008 a 2012, tomando-se como base a quantidade de florestas públicas federais com potencial de exploração identificadas anualmente no PAOF e a quantidade de licitações efetivamente realizadas.

Quadro 1- Grau de implementação das concessões florestais

PAOF	Qtde. Florestas Identificadas	Qtde. Licitações Realizadas	% de Execução
2008	7	1	14%
2009	30	0	0%
2010	24	1	4%
2011	11	1	9%
2012	10	2	20%

Fonte: PAOFs e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

30. Essa situação da implantação das concessões também está refletida no alcance das metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro, no que se refere à quantidade de processos licitatórios de concessão florestal estabelecida para ser realizada anualmente. O quadro 2, na sequência, reflete essa situação e demonstra que foi baixo o grau de execução das metas do SFB nesse aspecto.

Quadro 2 - Grau de execução da meta anual de quantidade de processo de licitação de concessão florestal, estabelecida no contrato de gestão.

Ano	Meta	Realizado
2010	5	1
2011	5	1
2012	5	2

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

31. Pode-se considerar, como atenuante dessa situação, o fato de o SFB ser uma estrutura relativamente nova, uma vez que a unidade foi criada pela mesma Lei que instituiu a concessão florestal, demandando tempo para a própria organização, com vistas a exercer as suas competências. Além disso, Motta e Ferraz (2002) enfatizam que as concessões florestais devem ser feitas de forma paulatina e estudando profundamente os resultados obtidos. Dessa forma, segundo os autores, é possível melhorar as falhas existentes nas concessões anteriores e avaliar se elas realmente estão servindo aos propósitos para os quais foram criadas. Assim, apesar de ser baixa a execução da política de concessão florestal, isto não significa que ela esteja sendo ineficaz.

32. Nesse sentido, de acordo com o Relatório de Gestão de Florestas Públicas (RGFP) de 2012, as concessões florestais no Brasil contabilizam cinco contratos de concessão assinados, representado uma área de 145 mil hectares de florestas localizadas na Flona do Jamari, em Rondônia, e na Flona Saracá-Taquera, no Pará. O quadro 3, a seguir, apresenta um resumo do processo de concessão florestal no Brasil, no período de 2007 a 2012.

Quadro 3 - Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2012).

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	Novembro de 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	96 mil hectares	Outubro de 2008

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional Saracá- Taquera	Lançado em abril de 2009	Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda.	140 mil hectares (ofertado)	Agosto de 2010
	Impugnado em agosto de 2009	Ebata Produtos Florestais Ltda.	48,8 mil hectares (concedido)	
Floresta Nacional do Amana	Outubro de 2010	Não teve empresas vencedoras.	210 mil hectares (ofertado)	-
		Uma única empresa: Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	112 mil hectares (ofertado) 87,8 mil hectares (concedido)	-
Floresta Nacional de Jacundá	Julho de 2012			
Floresta Nacional Saracá- Taquera (Lote Sul)	Julho de 2012	Licitação em fase recursal	76 mil hectares (ofertado)	-

Fonte: Site do SFB (visitado em 15/7/2013).

33. Conforme se observa, o primeiro lote de concessão florestal aconteceu exclusivamente na Flona do Jamari/RO. Assim, essa licitação pode ser considerada como piloto no processo de concessão florestal e depreende-se que as lições aprendidas servirão de base para a aplicação do instrumento em outras áreas. Nessa licitação, três concessionários ganharam o direito de explorar uma área total de 96 mil hectares. Os contratos com essas três empresas foram assinados em setembro de 2008, contudo, as mesmas só começaram a operar em 2010. Em seguida, em 2012, houve a rescisão do contrato de um dos concessionários em função de inadimplência de pagamentos.

34. Por sua vez, na Flona Saracá-Taquera/PA, das três unidades de manejo oferecidas para licitação, não houve interessados para a de maior área entre elas. Dessa maneira, atualmente, dois concessionários exploram uma área total de 49 mil hectares. Os contratos foram assinados em 2010, sendo que somente uma das empresas concessionárias iniciou a exploração em 2012. Havia a previsão de que a outra empresa iniciasse a exploração em junho de 2013.

35. Quanto à licitação da Flona do Amana/PA, o certame foi revogado porque os participantes não apresentaram capacidade para atender às exigências do edital.

36. No que se refere às concessões futuras, no início de 2013, havia dois processos de licitação em andamento no SFB: o da Flona do Jacundá/RO e o da Flona Saracá-Taquera – Lote Sul. O certame da Flona do Jacundá já havia sido encerrado e os contratos foram assinados em junho deste ano, enquanto o certame da Flona Saracá-Taquera - Lote Sul ainda se encontrava em andamento (em fase recursal).

37. Para maiores informações sobre o instrumento da concessão florestal, sugere-se a leitura dos Apêndices A e B. O apêndice A explica de forma mais detalhada o instrumento da concessão florestal, apresentando todas as etapas do processo, as motivações para a sua instituição, experiências internacionais, a situação do setor madeireiro e da exploração ilegal e demais informações relevantes para a compreensão do tema. Já o apêndice B apresenta o fluxograma do processo da concessão florestal (mapa de processo), no qual são identificados os diversos atores envolvidos e suas funções no processo.

3. Fatores que impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais.

38. Inicialmente, cabe esclarecer que, no contexto desta questão, adotou-se o termo implantação para referir-se aos atos de cessão das áreas de floresta nacional para manejo por meio da assinatura do contrato de concessão. Por sua vez, ao mencionar o termo consolidação da concessão, vislumbrou-se avaliar se as condições oferecidas para execução dos contratos em questão oferecem possibilidades de sucesso e continuidade da política.

39. Assim, levando em conta o tempo decorrido entre a edição da Lei de Gestão das Florestas Públicas e a quantidade de concessões implementadas até a data da realização da auditoria, considerou-se ser baixa a implementação da política no período. Como resultado de tal situação, percebe-se que a política não vem alcançando os resultados propostos. Diante disso, buscou-se identificar os fatores que têm contribuído para tal cenário.

40. Das avaliações realizadas, observou-se haver deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal. Além disso, verificou-se que existem diversas oportunidades de aperfeiçoamento da política de concessão florestal, a fim de se obter melhores resultados.

3. 1 Deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais.

41. Verificou-se que o atual desenho institucional e legal relativo ao processo de concessão interfere negativamente na implantação e consolidação da política de concessão florestal. Quanto a esse fato, identificou-se que há intervenção de vários atores no processo de concessão florestal federal, sem haver, porém, qualquer instrumento de coordenação da atuação deles. Isso influencia negativamente no resultado, em razão da diferença no grau de prioridade que será dado aos atos da concessão no âmbito de cada ente.

42. Em adição, observou-se que ainda é indefinido o grau de competência e as atividades que deverão ser exercidas pelo Serviço Florestal Brasileiro. Nessa situação, apesar da previsão no art. 56 da Lei 11.284/2006 de que deve ser elaborado o regimento interno do Serviço, tal documento ainda não foi elaborado, tendo como consequência a atuação informal na estrutura do SFB. Na ausência de regimento, as unidades do SFB atuam mediante acordo informal feito entre os gerentes.

I - Falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal.

43. O atual desenho da política de concessão florestal federal envolve a participação do MMA, como poder concedente, o Serviço Florestal Brasileiro, como órgão gestor dos contratos de concessão florestal, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsáveis pela fiscalização e licenciamento ambiental da área. Sendo que, no caso do ICMBio, cabe a ele a gestão das unidades de conservação federais (UC), entre essas as Florestas Nacionais (Flonas). Além desses, há outros órgãos que devem ser consultados, conforme a característica da área a ser concedida (vide Mapa de Processos, Apêndice B). No entanto, não se identificou qualquer instrumento de coordenação da atuação desses órgãos no processo de concessão.

44. A concessão florestal tem por base a Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Esta lei criou, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro para exercer a função de órgão gestor da concessão florestal federal.

45. Essa gestão, no entanto, é exercida com a participação do MMA que exerce a função de poder concedente e tem a competência de formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas. Além dessa atuação macro, o MMA tem participado especificamente do processo de concessão ao manifestar-se sobre os termos dos editais de licitação, por meio de sua assessoria jurídica.

46. Essa mesma Lei estabelece, em seu art. 18, que as áreas a serem concedidas devem se submeter a licenciamento ambiental. Sobre essa etapa, o normativo estipula que o licenciamento caberá aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a competência de cada um deles (art.50).

47. No caso da concessão federal, o licenciamento ambiental está a cargo do Ibama, órgão responsável pelas ações de fiscalização e licenciamento ambiental federal. Esse licenciamento envolve: a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (EIA); a realização de relatório ambiental preliminar; a emissão de licença prévia (LP); a aprovação de plano de manejo florestal sustentável (PMFS); a manifestação sobre o plano de operação anual (POA) com a consequente emissão de autorização de exploração florestal (Autex).

48. No entanto, as regras do licenciamento variam de acordo com a área a ser concedida. Para os casos de concessão em Florestas Nacionais (Flonas), a Lei 11.284/2006 prevê, por exemplo, que o plano de manejo da Flona exige a emissão de Licença Prévia. Nesses casos, a elaboração desses planos de manejo está a cargo do ICMBio, autarquia criada em 2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sisnama, cuja missão é a administração das unidades de conservação federais.

49. Mesmo havendo a previsão de atuação de vários órgãos, não há, até então, qualquer instrumento de coordenação da atuação de cada um deles no âmbito do processo de concessão, em desacordo com o estipulado no artigo 8º do Decreto-Lei 200/1967, ao prever que as atividades da administração pública, em todos os seus níveis, serão objeto de coordenação.

50. Essa forma de atuação propicia a ocorrência de demora na manifestação desses atores no âmbito do processo, em especial, ao se considerar a possibilidade de as demandas da concessão serem relegadas a segundo plano para priorizar a execução de atividades próprias do negócio de cada um desses atores, ocasionando atraso nos trâmites processuais da concessão florestal.

51. Em relação à agilidade no processo, convém realçar que a participação na concessão exige investimentos altos, com grande mobilização de capital e que a demora em iniciar a exploração pode resultar em prejuízos ao concessionário, em razão do tempo de retorno desse capital investido (vide item II do Achado 2). Ao avaliar esse quesito nos contratatos já firmados, observou-se que o prazo entre a contratação das concessões e início da exploração girou em torno de dois anos (peça 44), devido ao prazo decorrido para aprovação dos documentos no âmbito dos órgãos envolvidos.

52. Sobre esse ponto, os Quadros 4 e 5, a seguir, mostram, a título de exemplo, os prazos decorridos para atuação do Ibama em cada etapa da concessão florestal federal, realçando o fato de que a falta de coordenação na atuação dos atores no processo pode prejudicar o andamento da política.

Quadro 4 - Etapas e prazos do processo de concessão no Ibama.

[Imagem]

Quadro 5 - Prazos entre a assinatura dos contratos e o início da exploração na Flona Jamari (UMFs I,II e II)

Empresa	Data do resultado da licitação	Data da assinatura do contrato.	Data da emissão da 1ª Autex pelo Ibama (autorização para exploração)
Amata (UMF III)	28/8/2008	30/9/2008	20/9/2010
Madeflona (UMF I)	28/8/2008	16/10/2008	6/9/2011
Sakura (UMF II)	28/8/2008	21/10/2008	20/9/2010

Fonte: Ibama e SFB (peças. 44 e 45)

53. Conforme se observa, o menor prazo observado entre a assinatura do contrato e o início da exploração nessas UMFs foi o da empresa Sakura, que girou em torno de dois anos,

sendo o mais longo o da empresa Madeflona, que chegou a quase três anos. Repise-se que essa demora influencia na taxa de retorno dos investimentos iniciais feitos por esses empresários, os quais, ao vencer o certame, tendem a adquirir equipamentos para exploração das UMFs, com vistas a atender às regras da exploração madeireira manejada, conforme destacado no item II do Achado 2.

54. Comparando esse prazo com o observado no processo de concessão estadual, no estado do Pará, observa que, para as duas UMFs que já se encontram em operação naquele estado, o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e a emissão da autorização para exploração (Autex) foi menor que onze meses, já que os contratos foram firmados em 29/9/2011 e as Autex foram emitidas em Julho/2012 (peça 45). Essa redução no prazo pode ser o reflexo da exata definição da forma de atuação adotada pelo Estado, que conta com um órgão gestor estadual, o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), autarquia criada para gerir as florestas estaduais no Pará que, além de executar as atividades relativas ao processo de concessão, atua como interlocutor entre os concessionários e o órgão licenciador, com vistas a reduzir a quantidade de balcões que esses empresários teriam que percorrer para dar andamento ao processo de concessão e a propiciar maior agilidade na implantação da concessão.

55. Cabe observar que naquele prazo médio de dois anos mencionado anteriormente não foi contabilizado o tempo para elaboração dos planos de manejo das Flonas pelo ICMBio, porque o SFB tem optado por eleger áreas que já dispõem desses Planos, na busca de agilizar o processo de concessão. No entanto, a falta dos planos de manejo é um fator que também interfere no andamento das concessões florestais, porque, ao ser requisito essencial para disponibilização das áreas de florestas a serem concedidas, o atraso na elaboração desse documento impede o aproveitamento das Flonas pela concessão, reduzindo a quantidade de áreas disponíveis para esse uso.

56. Sobre a atual situação dos planos de manejo das Flonas, verificou-se que das 65 Flonas existentes menos da metade possui plano de manejo aprovado, contrariando disposição contida na Lei 9.985/2000, lei que trata do sistema nacional de unidades de conservação da natureza e estabelece, em seu artigo 27, §3º, que o plano de manejo das UCs deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Assim, levando-se em conta que a mais antiga delas tem decreto de criação datado de 1998 e a mais nova com decreto de 2006, constata-se que a elaboração desses planos encontra-se em atraso. O gráfico 1, a seguir, apresenta a situação relativa à elaboração dos planos de manejo das Flonas.

Gráfico 1 - Situação dos planos de manejo das Flonas.

[imagem]

57. A falta de delimitação na atuação dos órgãos envolvidos na concessão florestal federal é causada, em especial, pela falta de atualização dos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação desses atores, uma vez que a Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) é anterior a criação do ICMBio, ocorrida em 2007, por meio da Lei 11.516/2007, quando parte da competência do Ibama foi transferida àquela autarquia, mas não se estabeleceu claramente o papel de cada um deles no processo de concessão florestal.

58. Essa conjuntura, além de ocasionar falta de clareza quanto à atuação dos vários atores em cada fase do processo, dificulta o atendimento das exigências por parte do concessionário, o qual deve se reportar a vários atores e sem orientação clara de quando deve recorrer a cada um deles. Essa precariedade institucional pode desestimular a participação na concessão, ante a expectativa da necessidade de ter que lidar com várias instâncias governamentais para operacionalizá-la, já que essa multiplicidade de atores foi uma das dificuldades apontadas pelos concessionários ao se pronunciarem sobre os entraves enfrentados para executar a concessão florestal federal (peça 48).

59. O reflexo dessa precariedade se revela na baixa implementação das concessões florestais federais que, decorridos seis anos da edição da Lei 11.284/2006, obteve resultados módicos, com contratação de apenas oito unidades de manejo, realizadas nas Flonas do Jamari, Saracá e Jacundá, com expressivo decréscimo da quantidade de interessados no processo, conforme revelado no Achado 2.

60. Sobre a forma de atuação do órgão gestor da concessão, observou-se que algumas práticas adotadas no processo de concessão florestal estadual no Pará, gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), têm contribuído para o alcance de resultados mais céleres. Uma delas é a aprovação simultânea do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), documento técnico que contempla as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, com o Plano Operacional Anual (POA), plano elaborado anualmente, especificando as atividades a serem realizadas no período de doze meses e o volume máximo proposto para a exploração no respectivo período, requisito obrigatório para a obtenção autorização para exploração (Autex).

61. Essa forma de atuação adotada pelo estado do Pará tem reduzido o prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração, o qual tem sido em média de 11 meses, conforme relatado anteriormente, propiciando mais rapidez no retorno do capital aplicado pelos concessionários. Outro diferencial identificado naquele Estado se refere ao fato de o Ideflor ser o interlocutor dos concessionários junto ao órgão ambiental estadual, reduzindo o número de repartições a serem percorridas por eles para execução da concessão. Além disso, esse modelo propicia maior agilidade na detecção de eventuais pendências a serem sanadas no processo, já que o Instituto faz uma análise prévia dos documentos antes de encaminhar ao órgão licenciador.

62. Diante disso, mesmo não sendo possível evidenciar a exata influência que atuação descoordenada dos diversos atores envolvidos na concessão exerce no andamento da política, mostra importante a avaliação do MMA sobre esse ponto, levando-se em conta que essa maneira de atuação vai contra as regras da boa administração. Assim, tendo em vista que essa atuação conjunta no processo de concessão envolve o Ibama, o ICMBio e o SFB, sendo os dois primeiros autarquias com autonomia administrativa e financeira vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente e o último pertencente à estrutura do MMA, cabe a esse Ministério a adoção de medidas com vistas a estabelecer a coordenação desses atores no processo de concessão.

63. Ante o exposto, considera-se importante a atuação do TCU no sentido de:

I) determinar ao MMA que apresente Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vistas a sanar:

a. a falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB no âmbito do processo de concessão florestal;

b. a falta de clareza quanto à competência dos órgãos atuantes na concessão florestal.

II) recomendar ao MMA que avalie se as práticas adotadas pelo estado do Pará na concessão florestal estadual, tal como o estabelecimento de interlocução do concessionário com uma única entidade, poderiam contribuir para a melhoria dos resultados da concessão florestal federal, propiciando a consolidação da política em comento.

64. Como benefício dessas providências, vislumbra-se alcançar maior transparência nas regras do processo de concessão florestal federal, propiciando maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, aumentando a adesão deles ao setor e, conseqüentemente, celeridade na consolidação da concessão florestal federal, com o respectivo crescimento da oferta de madeira legal e a sucessiva redução pressão pela extração ilegal para suprir o mercado.

II- Atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB.

65. O Serviço Florestal Brasileiro, unidade criada para gerir a concessão florestal federal, ainda atua de maneira informal, mediante acordo informal entre os gerentes, com a consequente indefinição de competências de cada uma das unidades internas e de seus respectivos agentes, devido à falta de Regimento Interno do SFB.

66. No que se refere à competência do agente, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em observância ao princípio da legalidade, a doutrina assinala que a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo e deve decorrer de lei, conferindo ao agente administrativo o desempenho regular das atribuições do cargo que ocupa. Sobre esse tema, Maria Sylvia Di Pietro (Direito Administrativo; pg. 169; 10ª Edição) define o agente competente como aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato.

67. Ante a inexistência do regimento interno, em entrevista com os gestores do processo de concessão, obteve-se a informação de que a divisão das atividades relacionadas à concessão florestal dentro do SFB ocorre por acordo informal feito entre os diretores. Assim, ajustaram-se, de maneira verbal, as atividades que deveriam ser realizadas por cada uma das gerências executivas da Diretoria de Concessões e Monitoramento.

68. Ao ser questionado sobre a aprovação do regimento interno, o SFB respondeu, por meio do Ofício SFB 138/2013, que a elaboração do documento encontra-se em andamento e que, para finalizá-lo, o Conselho Diretor do SFB está aguardando a conclusão de reestruturação de competências do SFB que está sendo realizada pelo Ministério do Meio Ambiente.

69. Esse ajuste feito entre os diretores do SFB para execução das atividades da concessão florestal caracteriza atuação informal do Serviço, o que possibilita atuação com subjetividade, já que as regras não estão estabelecidas em normativos. Essa forma de atuação demonstra fragilidade no processo de concessão e revela precariedade na estrutura responsável pela concessão florestal federal. Ademais, essa situação contraria as disposições legais que definem que o agente público deve atuar de acordo com as competências definidas em lei.

70. Em relação à elaboração e aprovação do regimento interno do SFB, a Lei 11.284/2006, ao dispor sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, determina, em seu Art. 56, § 1º que compete ao Conselho Diretor do SFB aprovar o seu regimento interno.

71. Diante disso, propõe-se que o TCU determine ao MMA em conjunto com Conselho Diretor do SFB que apresentem Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração e aprovação do Regimento Interno do SFB, em atendimento ao que dispõe o art. 56, §1º, inciso IV da Lei 11.284/2006.

72. Com isso, espera-se impulsionar a aprovação do regimento interno da unidade com vistas propiciar a normalização da atuação do SFB, contribuindo para o fortalecimento da entidade, com o objetivo de proporcionar mais agilidade na implantação e consolidação das concessões florestais federais.

Conclusão do Achado

73. Conforme assinalado, identificaram-se deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal, as quais podem prejudicar a agilização da implantação e a consolidação da política. Destacam-se, entre elas, a ausência de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal e a falta de delimitação quanto à atuação de cada um deles. Tais deficiências decorrem de lacunas nos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação desses atores, o que pode influenciar negativamente no alcance dos resultados da política em razão do diferente grau de prioridade que será dado aos atos da concessão no âmbito de cada um deles.

74. Outro ponto diz respeito ao fato de o Serviço Florestal Brasileiro ainda não possuir regimento interno, conforme previsto no art. 56 da Lei 11.284/2006. Com isso, não há definição

das competências de cada uma das unidades internas e de seus respectivos agentes, implicando atuação informal da unidade. Essa situação fragiliza a política de concessão florestal, ao expor precariedade na estrutura do órgão gestor do instrumento, ademais de tais atuações carecerem de estabilidade, devido ao excesso de informalidade gerado pela ausência de regras escritas delimitando as competências desses gestores.

75. Diante disso, a despeito de não haver evidências claras da interferência desses fatores no grau de implementação da política, sugere-se que os fatos discurridos nos itens I e II, no mínimo, refletem precariedade na estrutura organizacional envolvida com a implementação das concessões florestais federais. Frente a isso, importa ao MMA e ao SFB a adoção de medidas com vistas a sanar tais impropriedades, visando aperfeiçoar e agilizar a implantação da política, o que consequentemente tende a refletir positivamente no alcance dos resultados almejados.

3.2. Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política.

76. Inicialmente, cabe ressaltar que a avaliação do retorno econômico de uma concessão florestal necessita de cálculos complexos e um conjunto de informações que, praticamente na totalidade dos casos, estão indisponíveis. Fatores como a logística local, tipos de madeira existentes no lote, quantidade de cada tipo por hectare, distribuição dessas árvores no lote, variações de preço da madeira durante o período da concessão, eventos climáticos que podem interferir na atividade (ex: prolongamento da estação chuvosa diminui o período hábil para a produção), etc. Tais variáveis, muitas das quais fora do controle do produtor, tornam muito difícil uma previsão de rentabilidade e a comparação entre diferentes concessões.

77. Essa dificuldade de se calcular a rentabilidade de uma concessão florestal foi reconhecida em entrevistas pelo SFB, especialistas e mesmo concessionários, pois as estimativas feitas para simulação das receitas e custos são muito amplas, tornando qualquer previsão mera expectativa. Por isso a equipe de auditoria procurou concentrar-se, dentre os aspectos que impactam os resultados econômicos, naqueles apontados por concessionários e especialistas que resultariam em maiores receitas ou menores custos, ou seja, geram maior retorno econômico. Ressalte-se que não houve tentativa de quantificar ou classificar esses aspectos, no sentido de determinar qual implica no maior ou menor impacto no retorno esperado, dada a dificuldade de estimar parâmetros confiáveis para tal conclusão.

78. Além dessas dificuldades inerentes ao processo, também importa destacar o contexto em que foi discutida a criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), a qual instituiu o instrumento da concessão florestal. À época das discussões sobre a Lei, houve grande preocupação por parte de grupos sociais de que o governo brasileiro estaria entregando o patrimônio florestal nacional ao setor privado para exploração e que estaria possibilitando a internacionalização da Floresta Amazônica.

79. Diante dessas pressões sociais, a Lei 11.284/2006 foi promulgada contendo salvaguardas e garantias com vistas a afastar a configuração de entrega do patrimônio florestal público à exploração privada sem qualquer ônus. Diante disso, observa-se que o legislador buscou estabelecer regras de precaução para assegurar o usufruto desse patrimônio ao Estado, a exemplo de: i) exigência de pagamento pela exploração dos produtos e serviços florestais; ii) determinação de que as concessões não implicariam em qualquer direito de posse sobre as áreas, mas apenas autorizavam o manejo para exploração de produtos, e iii) participação nas licitações restrita a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil.

80. Com esse enfoque, constata-se que a tendência das regras estabelecidas pelo legislador foi direcionada para garantir a conservação das florestas e a manutenção do patrimônio público ambiental sem incentivar o retorno econômico privado decorrente da exploração da floresta pública. Essa tendência se confirma ao observar que o legislador, ao tratar das relações contratuais envolvidas, optou por definir que seriam baseadas na Lei de

Licitações (Lei 8.666/1993) em vez de seguir as regras definidas pela Lei de Concessões (Lei 8.987/1995).

81. Essa opção acarreta em diferenças significativas, tais como o processo de concessão florestal não prever mecanismos de revisão dos preços mínimos a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro do seu contrato, ao passo que tal situação é garantida pela Lei de Concessões (Lei 8.987/1995, art. 9º, § 2º). Essas características da Lei 11.284/2006 direcionaram a concessão florestal para um foco distinto da busca de garantias para a sustentabilidade econômica dos concessionários, apresentando, em vez disso, maior preocupação em promover a conservação ambiental das florestas, o que, por si só, não pode ser avaliado como deficiência do normativo, senão como viés adotado pelo legislador ante as circunstâncias da época em que foi editada a Lei.

82. Vale realçar, entretanto, que, apesar dessa maior preocupação ambiental, a Lei 11.284/2006 traz disposições que visam estimular o aspecto econômico da concessão florestal. Isso é percebido nos termos expressos no art. 53 da Lei, ao determinar que cabe ao SFB: i) estimular o aumento da qualidade, produtividade, rendimento nas áreas sob concessão florestal, ii) promover a concorrência dos serviços e produtos florestais, iii) incentivar a competitividade e zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, e iv) promover ações para controlar a competição de produtos florestais de origem não sustentável.

83. Tal preocupação do legislador é facilmente explicável: nenhum processo de concessão de atividade econômica terá sucesso sem que se garanta um retorno financeiro competitivo ao concessionário. Sem atender a esse interesse, não há como dar atratividade ao processo. Caberá ao gestor desenvolver mecanismos para conciliar a proteção ambiental e a atração econômica da concessão florestal, tarefa que não é fácil, mas é fundamental para o sucesso da política. Assim, medidas no sentido de ampliar receitas e reduzir custos, sem afetar os aspectos da sustentabilidade ambiental exigidos, devem ser levadas em consideração por essa política.

84. Tendo em vista a dificuldade já apontada de se fazer uma avaliação da rentabilidade econômica de uma concessão florestal, foram identificados, nas pesquisas documentais e entrevistas realizadas durante a auditoria, pontos no processo de concessão florestal cuja avaliação e aperfeiçoamento poderia afetar positivamente o retorno econômico da atividade: i) preço mínimo da concessão; ii) investimento inicial necessário para a exploração; iii) tempo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; iv) atendimento da garantia do contrato; v) elaboração dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; vi) concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e vii) incentivos e ações de fomento à concessão.

85. A preocupação com uma maior atratividade econômica no processo de concessão florestal explica-se pela baixa implementação até o momento. É importante repisar essa constatação. Quando do lançamento da política, na exposição de motivos feita pela Presidência da República, a qual acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006 ao Congresso, foi apontada a importância da atividade florestal para o PIB nacional e a necessidade de ampliar a proporção de madeira a ser extraída de forma sustentável. No documento (peça 62), de 2002, é afirmado que seriam extraídos anualmente do Brasil, 28 milhões de m³ de madeira, sendo menos de 5% desse total de forma sustentável.

86. Ou seja, dada a expectativa inicial de ampliar significativamente a oferta de madeira extraída de forma sustentável, eventualmente atendendo toda a demanda existente, não se pode deixar de constatar a timidez dos resultados alcançados após 6 anos da entrada em vigor da Lei de Concessões Florestais. No Relatório de Gestão do SFB, exercício 2012 (peça 49, p. 39), é informado que o volume extraído no ano pelas 4 concessões em produção seria de 24.125 m³. No estudo 'A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados' (peça 63), organizado pelo SFB e Imazon, é estimado que a extração madeireira na região, no ano de

2009, alcançou o volume de 14,2 milhões de m³. Ou seja, atualmente os contratos de concessões respondem por aproximadamente 0,17% da produção madeireira da Amazônia legal.

87. A partir desse percentual alcançado até o momento, fica fácil constatar o tamanho do desafio do SFB para ampliar seus resultados a fim de atender as expectativas de quando da criação da política de concessões florestais. Para tanto, mesmo multiplicando por 10 seus resultados, ainda assim, menos de 2% da oferta de madeira extraída na Amazônia teria sua origem em uma concessão federal. Logo, toda e qualquer oportunidade para aumentar a atratividade econômica da atividade deverá ser explorada, pois somente com a atração maciça de empresas e empreendedores para o instrumento da concessão será possível que parte dos objetivos postos em 2002 sejam alcançados.

88. Infelizmente, tal movimento não tem sido constatado até o momento. Conforme se observa no Gráfico 2, no primeiro lote de concessão licitado (Flona do Jamari/RO) houve a participação de 14 empresas interessadas, mas esse número reduziu-se nas demais licitações para uma média de 4 empresas interessadas por certame. Além disso, ressaltou-se não ter havido interessados em participar na licitação para a maior UMF do lote da Flona Saracá-Taquera/PA, ainda, verificou-se que na licitação da Flona do Amaná/PA, onde foram ofertadas cinco UMFs, só houve três empresas interessadas, e, por fim, na licitação da Flona de Jacundá/RO, das três UMFs ofertadas para concessão, só houve vencedor em duas delas. Tudo isso indica que o instrumento da concessão ainda não conseguiu atrair um grande número de empresas interessadas. Para contextualizar essa baixa atração, no mesmo estudo do mercado madeireiro organizado pelo SFB e Imazon, é informado que, em 2009, existiam em Rondônia 346 empresas madeireiras e 1067 no Pará. Mesmo considerando que é preciso relativizar esse número, pois ele inclui um grande número de pequenas empresas, as quais não teriam condições de atender às atuais regras do certame, está claro que existe um grande potencial de empresas a serem atraídas pelo instrumento da concessão florestal.

Gráfico 2 - Quantidade de participantes nas licitações dos lotes de concessão florestal ao longo do tempo (período de 2008 a 2012).

[imagem]

89. Também é preciso considerar que em 2009 houve uma retração na produção madeireira da Amazônia, o que pode ter contribuído para uma possível redução de interesse nas concessões florestais. De acordo com relatório do Imazon e do SFB (2010), três fatores foram determinantes para essa diminuição na produção de madeira: i) a crescente substituição da madeira nativa por madeira de reflorestamento e outros materiais na construção civil e indústria de móveis; ii) a crise econômica mundial, que afetou diretamente as exportações e; iii) os esforços mais rigorosos de monitoramento e fiscalização ambiental.

90. Destaque-se, entretanto, que mesmo diante dessa contração do mercado madeireiro, em entrevista realizada junto a madeireiro e com dois concessionários estaduais no estado do Pará, todos afirmaram acreditar no instrumento da concessão florestal. Apesar dessa afirmação, esses empresários demonstraram desinteresse em participar nas concessões federais por terem ouvido depoimento dos concessionários com contratos no âmbito federal alegando enfrentarem dificuldades de operacionalização do instrumento, citando como exemplo: o preço mínimo estabelecido para as concessões que se encontravam em andamento; demora entre a assinatura do contrato e o início da exploração; dificuldade em atender a exigência da garantia e deficiências nos inventários florestais.

91. Além desses pontos que foram apontados para o caso das concessões federais, também foram mencionados outros, os quais seriam comuns tanto aos concessionários com contrato estadual como àqueles com contrato com SFB, que seriam: necessidade de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal; concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável; e ausência de incentivo e ações de fomento à concessão florestal. Embora o universo de entrevistados seja reduzido, mesmo porque o número de concessionários é muito

pequeno, deve o SFB atentar para toda e qualquer oportunidade de aperfeiçoar o processo de concessão, conforme já colocado anteriormente.

92. Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, considerações sobre os principais pontos, segundo os concessionários e especialistas entrevistados, que impactam o retorno econômico da concessão e são passíveis de análise pelo SFB a fim de avaliar possíveis aperfeiçoamentos na política.

I – Preço mínimo da concessão.

93. Segundo a opinião dos concessionários federais e especialistas entrevistados, os preços mínimos definidos nos editais das Flonas do Jamari e Saracá-Taquera foram considerados elevados e incompatíveis com o valor de mercado, assinalando que esse ônus teria resultado em fator de desestímulo aos empresários do setor para participarem das licitações seguintes.

94. Vale esclarecer que o preço mínimo da concessão é estabelecido pelo SFB e corresponde ao valor mínimo que o concessionário terá que pagar anualmente ao governo pelo metro cúbico da madeira em tora extraída na unidade de manejo concessionada. Esse valor mínimo consta no edital de licitação, equivale ao lance mínimo a ser apresentado pelos licitantes no processo licitatório das concessões florestais e deve ser proporcional ao volume extraído de madeira ou faturamento observado, independentemente se houve produção ou não (art. 36 da Lei 11.284/2006).

95. É com base nesse valor que o licitante elaborará a proposta de preço a ser apresentada durante o certame, sendo que o valor proposto pelo licitante durante o processo licitatório não pode ser inferior ao mínimo definido pelo SFB no edital de licitação. Realce-se que, caso o licitante apresente uma proposta de preço para o metro cúbico da madeira superior ao mínimo definido no edital, ele terá que arcar com o preço proposto ao longo do período do contrato (cerca de 40 anos), o qual terá seu valor corrigido anualmente pelo SFB, a fim de impedir a defasagem de preço.

96. Em relação a esse valor mínimo que deve ser definido nos editais de licitação, Motta e Ferraz (2002) afirmam que o preço da madeira da concessão florestal deve ser compensatório, ou seja, a produção dos concessionários tem que ser viável economicamente. Essa mesma opinião é defendida por Tasso e Tocantins (2006), ao afirmar que o preço da concessão deve ser compatível com o do mercado. Sobre esse tema, o art. 36, § 2º, incisos I, II e IV, da Lei 11.284/2006 prevê que a definição do preço mínimo no edital deverá considerar: o estímulo à competição e concorrência, a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas, e a manutenção e ampliação da competitividade da atividade de base florestal.

97. Em relação a esse ponto, tanto os concessionários federais como os especialistas entrevistados afirmaram que o preço mínimo definido pelo SFB nos processos de licitação da Flona do Jamari e da Flona de Saracá-Taquera, as duas concessões iniciais, estaria elevado. Sobre esse tema, convém assinalar que há entre esses especialistas alguns que defendem, inclusive, que mesmo se esse preço fosse nulo, a concessão florestal seria vantajosa para o Estado, tendo em vista que a exploração é feita em base sustentável e devido à redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

98. Note-se que, a princípio, o estabelecimento de um preço mínimo elevado implicaria na inexistência de interessados no processo licitatório. Entretanto, como já colocado anteriormente, existe uma grande margem de dúvida acerca de diversos fatores que compõem o retorno financeiro da concessão, assim, mesmo o valor mínimo sendo considerado elevado, pode o produtor mais eficiente compensá-lo em outros itens da produção. Mesmo assim, como já colocado, para alcançar seus ambiciosos objetivos, a política de concessões precisa atrair um grande universo de empreendedores, portanto, o preço mínimo aconselhável deveria ser pequeno suficiente para atrair um grande número de empresas e a competição entre elas na licitação o regularia com o de mercado. O que deve ser evitado é que o preço mínimo possa ser

empecilho à participação de um número maior de empresas ou resulte, no limite, em licitações desertas.

99. Quanto ao estabelecimento do preço mínimo, o do SFB atesta que tem buscado aperfeiçoar os estudos que servem de base para a definição do preço mínimo da madeira e destaca que nos últimos editais de licitação os valores mínimos da concessão teriam sido definidos com base em levantamentos de preços de mercado, infraestrutura produtiva local e análises de viabilidade econômica do processo produtivo e que a estimativa dos preços para a licitação de Jacundá e Saracá Lote Sul teria levando em conta tais critérios (vide Notas Técnicas do SFB sobre o Cálculo do Preço Mínimo de Jacundá e Saracá Lote Sul - peças 41 e 42).

II – Investimentos iniciais para operacionalizar a concessão florestal

100. Tanto os concessionários federais e estaduais, como os especialistas entrevistados, afirmam ser necessário alto investimento inicial para operacionalizar a concessão florestal e destacam esse fato como uma das potenciais causas do baixo interesse dos produtores florestais pelo instrumento da concessão.

101. Em relação a esse ponto, vale realçar que a Lei 11.284/2006, em seu artigo 2º, inciso VIII estabelece, entre os princípios da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos no manejo florestal em bases sustentáveis.

102. Contudo, de acordo com os concessionários federais, esses investimentos iniciais ainda podem representar desestímulo para participar da concessão. Segundo alegam, os custos são elevados em virtude de exigências contratuais e legais, a exemplo de ações para adoção e manutenção de sistema de cadeia de custódia (sistema que controla as etapas de produção florestal madeireira desde o corte das árvores até a saída de produtos da unidade de processamento vinculada à concessão florestal) e para o rastreamento de veículos, além dos gastos para aquisição de equipamentos específicos para a exploração madeireira de impacto reduzido.

103. Essa alegação é corroborada por Motta e Ferraz (2002) ao afirmarem que a atividade madeireira sustentável é mais intensa em capital e apresenta um custo mais alto por unidade de produção do que as práticas de manejo convencional. Vale observar que, no caso da concessão florestal, além dos custos decorrentes do manejo sustentável, também devem ser considerados os custos decorrentes do processo de licitação (arcados pelo concessionário), da gestão dos contratos e do valor mínimo a ser pago ao Governo pelos produtos florestais. Do processo de licitação, são gerados custos de inventários florestais, consultas e audiências públicas, os quais são arcados pelos concessionários. Já a gestão dos contratos inclui os custos relacionados ao monitoramento por meio de auditorias e sistemas de controle (procedimentos de rastreamento da madeira), assim como os custos decorrentes da adoção de critérios técnicos (ambientais, sociais e econômicos) propostos pelos concessionários na licitação.

104. Para se ter uma ideia da magnitude dos gastos envolvidos na aquisição de equipamentos para o manejo florestal sustentável, com base em informação obtida junto às empresas concessionárias federais, esse investimento gira em torno de quatro milhões de reais. Segundo esses empresários, esse é o valor de um conjunto mínimo de equipamentos necessários para realizar a exploração de impacto reduzido (um skidder, três carregadeiras e dois caminhões), sendo que esse é um custo fixo, o qual não tem relação direta com o tamanho da área, já que maquinário é o mesmo para explorar tanto uma área de 17 mil hectares quanto uma de 40 mil hectares, por exemplo.

105. Sobre esse ponto, os quadros a seguir apresentam estimativas dos custos pré-operação florestal e custos anuais de operação florestal, os quais foram obtidos com base nos dados de uma das empresas concessionárias da Flona do Jamari. O levantamento desses custos foi realizado pela Fundação de Tecnologia Florestal e Geoprocessamento (Funtec-DF), em 2011, como produto final de consultoria prestada junto ao SFB (peça 27). Cabe destacar que os

custos mostrados nos quadros a seguir se restringem aos custos pré-operacionais e operacionais, não contabilizando aí os custos de aquisição de maquinário, de investimento na fábrica, de transformação da madeira em tora em madeira serrada e com tributos/impostos. Assim, O quadro 6, a seguir, apresenta os custos de pré-operação florestal, que corresponderia aos gastos envolvidos em etapa anterior ao início da exploração florestal. Já o quadro 7 apresenta os custos anuais de operação florestal, estimados pela Funtec-DF, com base nas informações disponibilizadas por um dos concessionários da Flona do Jamari.

Quadro 6 - Custos de pré-operação florestal

Itens de Custo	Unidade	Valor
Administrativo/Licitação	Total R\$/projeto	65.000,00
Custo do edital	Total R\$/projeto	92.000,00
Georreferenciamento e colocação de marcos	Total R\$/projeto	78.810,00
Geoprocessamento inicial e terceiros	Total R\$/projeto	57.755,34
Elaboração do PMFS	Total R\$/5 anos	79.674,36
Juros sobre o capital da garantia	% total (2,0 %)	15.195,22
Treinamentos e Capacitação	Total R\$/ano	15.000,00

Fonte: Funtec-DF, 2011.

106. De acordo com os dados mostrados no quadro 6, o total de gastos necessários em fase prévia à operação florestal seria em torno de R\$ 403.434,92 no primeiro ano, sendo que cerca de 45% desse valor (R\$ 172.195,22) refere-se a custos exclusivos do processo de concessão florestal, os quais correspondem aos custos da licitação, do edital e dos juros sobre o capital da garantia oferecida no momento da assinatura do contrato.

107. Realce-se que os custos referentes à licitação, ao edital, aos juros sobre o capital da garantia, à auditoria, entre outros, não são arcados por aqueles que realizam exploração manejada em áreas privadas, o que propicia vantagem a estes em relação ao concessionário, no que se refere aos custos operacionais. Uma vez que um dos objetivos da política de concessões florestais é o de aumentar significativamente a oferta de madeira extraída de forma sustentável, importa que o preço dessa madeira extraída seja o mais competitivo possível, então cabe ao SFB avaliar a viabilidade de minimizar os custos exclusivos daqueles que produzem no regime de concessão.

Quadro 7 - Custos anuais de operação florestal

Itens de Custo	Unidade	Valor
Realização inventário 100% + POA	R\$/projeto	141.280,92
Geoprocessamento anual	R\$/UPA	10.000,00
Abertura de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R\$/ano	25.250,00
Manutenção de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R\$/ano	36.625,00
Custos auditorias e ajustes (pelo SFB)	Total R\$/ano	10.307,23
Manejo florestal (abate, arraste, carregamento e transporte)	R\$/m³	52,50
Projetos sociais (transferência anual de acordo com proposta técnica)	R\$/ha	1,80
Materiais (custeio de materiais e EPIs)	R\$/ano	71.387,60

Fonte: Funtec-DF, 2011.

III – Prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração

108. Observou-se que os trâmites do processo de concessão florestal federal têm propiciado um prazo considerável entre a assinatura do contrato e o início da exploração pelo concessionário, o que pode contribuir para o aumento dos custos operacionais da concessão e reduzir a atratividade da concessão florestal federal.

109. Conforme tratado no Achado 1, o menor prazo observado entre a assinatura do contrato e o início da exploração das UMFs objeto de concessão florestal no âmbito federal girou em torno de dois anos, sendo que o mais longo alcançou quase três anos. De acordo com o SFB, esse prazo está associado ao licenciamento do plano de manejo florestal sustentável (PMFS) e à aprovação do plano operativo anual (POA), que são de responsabilidade do Ibama. Diante disso, comparou-se esse prazo com o observado no processo de concessão estadual no estado do Pará, quando se verificou que, para as duas UMFs que já se encontravam em operação naquele estado, o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e a emissão da autorização para exploração teria sido menor que onze meses.

110. Portanto, é oportuno que o prazo no âmbito federal seja avaliado pelo MMA, já que aí estão envolvidas as atuações do Ibama, como órgão licenciador, e do SFB, como órgão gestor da concessão florestal federal, com vistas a alcançar maior agilidade no processo, tornando a concessão florestal mais atrativa, levando-se em conta que esse prazo influencia na taxa de retorno dos investimentos iniciais feitos pelos concessionários.

111. Essa avaliação, de que o maior prazo pode gerar ônus financeiro ao empresário, leva em consideração os investimentos realizados inicialmente, conforme apontados no item anterior, a exemplo de aquisição de equipamentos e implantação de infraestrutura, enquanto o retorno financeiro advindo da exploração e venda da madeira é postergado em razão desse tempo necessário. E, como já exaustivamente afirmado, toda a oportunidade de melhoria na atratividade econômica do instrumento da concessão deve ser rigorosamente analisada, a fim de que os seus resultados sejam vigorosamente ampliados.

IV – Atendimento da garantia do contrato

112. Outro ponto identificado como potencial entrave, o qual pode afetar a atratividade da política de concessão florestal, refere-se ao atendimento da garantia do contrato. Essa obrigação decorre de disposição contida no § 1º, art. 21 da Lei 11.284/2006, ao determinar que o SFB exija dos concessionários garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal. Esse mesmo artigo da Lei, em seu inciso I, determina, ainda, que as garantias incluirão a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente.

113. Assim, para garantir o fiel cumprimento das obrigações contratualmente assumidas, o concessionário prestará garantia contratual em valor equivalente a 60% do valor de referência do contrato (VRC). Conforme define a Resolução SFB 16/2012, em seu art. 3º, o pagamento do valor da garantia ocorrerá em três fases distintas, assim definidas: i) antes da assinatura do contrato de concessão; ii) dez dias após a homologação do plano de manejo florestal sustentável da Unidade de Manejo Florestal (UMF); e iii) dez dias após a aprovação do segundo plano operacional anual da UMF. Vale observar que os percentuais, em relação ao VRC, para cada fase da prestação da garantia são definidos no edital de licitação e podem variar entre as UMFs de um mesmo lote de concessão.

114. No que se refere às modalidades de garantia, há a possibilidade de oferecimento de caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, e fiança bancária. Entre essas, o seguro-garantia apresenta-se como a modalidade mais viável economicamente para o produtor florestal. Entretanto, os concessionários afirmaram que não conseguiram contratar esse seguro porque as seguradoras não se dispõem a oferecer o serviço devido à indefinição do que seriam 'eventuais danos causados ao meio ambiente', conforme prevê a Lei 11.284/2006, alegando que esse termo é muito amplo e não seria possível avaliar o custo de uma possível indenização por tais danos.

115. Nesse sentido, cabe atuação do SFB, em conjunto com o MMA, para definir o que poderia ser considerado dano causado ao meio ambiente, com vistas a permitir o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeito de contratação de seguros por parte dos concessionários.

V – Inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação.

116. Os concessionários federais reclamaram da existência de deficiências nos inventários amostrais sobre as florestas os quais suportam os dados apresentados nos editais das licitações realizadas para as Flonas do Jamari e Saracá-Taquera. Segundo eles, tais inventários pouco representam a realidade local e os tipos de madeira neles apresentados nem sempre estão disponíveis para extração nas áreas concedidas.

117. No que concerne à validade desses inventários, convém observar que o inventário florestal da Flona do Jamari foi realizado em 1983 e a licitação para concessão ocorreu somente em 2007/2008. Assim, levando-se em conta o tempo decorrido entre a realização do estudo e as pressões exploratórias sofridas pela região durante esse tempo, avalia-se que esses dados poderiam estar desatualizados. Por sua vez, o inventário da Flona Saracá-Taquera foi realizado especificamente para a licitação da área, contudo, a margem de erro do inventário foi estabelecida em 15%, ultrapassando em 5% o percentual defendido pela literatura correlata, que estipula como aceitável a margem de 10%.

118. Sobre esse quesito, vale citar Motta e Ferraz (2002) por defenderem que é necessário promover e dar informação completa em relação à área florestal que será concessionada, de forma a atrair investidores. De acordo com os concessionários federais entrevistados, nas concessões realizadas para as Flonas do Jamari e Saracá-Taquera, essa avaliação ficou prejudicada porque os inventários das áreas apresentaram discrepâncias notáveis ao se comparar os dados disponibilizados nos estudos com o que foi encontrado em campo.

119. Em que pese a dificuldade de corroborar a afirmação dos concessionários, importa registrar todos os pontos passíveis de aperfeiçoamento no processo. A satisfação dos concessionários é elemento importante para o sucesso da política. Dessa forma, levando-se em conta que esse inventário amostral serve de base ao concessionário para estimar os rendimentos a serem obtidos na atividade, mostra-se importante ao SFB avaliar o problema suscitado pelos interessados a fim de investir no aumento do grau de confiabilidade desse documento, buscando aperfeiçoar os levantamentos realizados para elaboração dos mesmos, com vistas a garantir um nível aceitável de segurança aos empresários em relação ao processo de concessão florestal.

VI – Concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável

120. A oferta de madeira extraída ilegalmente é apontada pelos concessionários como forte concorrente da madeira proveniente da concessão, representando mais uma das dificuldades enfrentadas por todos os concessionários, tanto no âmbito federal como no estadual, para a execução da concessão florestal (peça 28).

121. Sobre esse tema, Motta e Ferraz (2002) alertam que, caso os potenciais licitantes percebam que os produtores privados irão manter o atual modelo de produção baseado na oferta de madeira barata não sustentável e ilegal, a avaliação deles tenderá a não considerar a concessão como uma boa oportunidade de negócio.

122. Ao comparar os rendimentos das duas modalidades de exploração, Almeida e Uhl (1995) estimaram taxas internas de retorno financeiro acima de 300% para a extração de madeira de forma convencional em terras de desmatamento agrícola. Já para a atividade madeireira em base sustentável em terras destinadas apenas para exploração florestal, as taxas de retorno caíram para quase 20%. O fato é que o comércio de madeira não sustentável e ilegal concorre em vantagem com a madeira da concessão florestal, que apresenta custos mais altos. Merecendo, pois, investimento dos gestores da concessão em ações que contribuam para minimizar essa desvantagem (conforme discutido no item I deste Achado).

123. Em tese, a extração de madeiras na Amazônia só é permitida por meio de planos de manejo florestal sustentável (PMFS) ou de autorizações de desmatamento legal, como é o caso da supressão de vegetação realizada para instalação de hidrelétricas. No entanto, de acordo com dados do Imazon (2010), cerca de 40% da madeira em tora extraída na Amazônia, em 2009, foi de origem ilegal. Realce-se que, para esse cálculo, o Imazon considerou apenas a diferença entre a produção madeireira da Amazônia em 2009 e os volumes autorizados para exploração pelas agências ambientais estaduais e pelo Ibama (via PMFS e autorizações de desmatamento). Com isso, o Instituto não levou em conta o volume de madeira ilegal explorado por meio de fraudes nos planos de manejo licenciados nem as decorrentes de falhas no sistema de autorizações de transporte de madeira.

124. Sobre as fragilidades no sistema de autorizações de transporte de madeira (DOF – Declaração de Origem Florestal), esse tema já foi objeto de auditoria do TCU, tratada no âmbito do TC 022.424/2007-8. Quanto às fragilidades dos planos de manejo, cabe destacar que, com a promulgação da Lei Complementar 140/2011, que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, a aprovação dos planos de manejo florestal foi descentralizada aos órgãos ambientais estaduais. Com isso, transferiu-se a esses órgãos a responsabilidade para fiscalizar o cumprimento desses planos e para coibir fraudes em sua execução. Ao Ibama, órgão responsável pela fiscalização ambiental no âmbito federal, cabe, suplementarmente, o exercício da atribuição comum de fiscalizar a conformidade da exploração florestal pelos empreendedores privados.

125. Nesse sentido, levando-se em conta a importância que representa a atuação dos órgãos ambientais para o sucesso do instrumento da concessão florestal, propõe-se que o presente relatório, bem como a decisão a ser prolatada por esta Corte de Contas, sejam encaminhados às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (ou órgão correlato) da região Amazônica e ao Ibama, a fim de cientificá-los do quão é importante para o instrumento da concessão os efeitos das fiscalizações por eles realizadas, tanto no âmbito dos planos de manejo florestal, quanto em relação à coerção da extração de madeira ilegal.

126. Ainda tratando de madeira ilegal, outro ponto destacado, tanto pelos concessionários quanto pelos especialistas, diz respeito aos valores de referência definidos em normativos sobre o rendimento e produtividade da madeira. Segundo eles, os valores estipulados não correspondem aos rendimentos obtidos em campo, o que favorece o uso dessa diferença para o ‘esquentamento da madeira’, termo utilizado para definir o uso desses saldos para legalizar madeira obtida de forma irregular.

127. Acerca de tal manobra, o processo se dá da seguinte maneira: para cada m³ de toras que entra em uma serraria, saem, de acordo com os concessionários, entre 30% a 40% de madeira serrada. No entanto, a despeito dessa estimativa, a Resolução Conama 411/2009 adota um coeficiente de rendimento volumétrico de 45%. Assim, essa diferença na estimativa de rendimento permite que a indústria inclua madeira cortada sem autorização em seu volume de produção para completar o percentual estimado no normativo. Outra forma de ‘esquentar’ madeira ilegal pode ocorrer nos casos em que o produtor florestal extrai menos madeira da floresta do que a intensidade máxima de corte autorizada no plano de manejo pelo órgão ambiental competente. Conforme estabelecido no § 1º, do inciso I, do art. 5º, da IN/MMA 5/2006, a média para extração é de 30 m³/ha. Dessa maneira, caso o madeireiro não consiga alcançar esse volume de extração, o saldo poderá ser usado para inclusão de toras extraídas sem autorização para completar seu crédito de madeira.

128. Dessa maneira, com vistas a minimizar essas possibilidades de manobras que favorecem a colocação de madeira ilegal no mercado, convém a avaliação por parte do MMA sobre a necessidade de realização de revisão dos normativos que definem os valores de referência de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, a fim de reduzir a possibilidade de superdimensionamento desses valores.

VII - Ausência de incentivo e ações de fomento à concessão florestal

129. Todos os concessionários, tanto no âmbito federal como no estadual, apontaram a falta de incentivos e de ações de fomento à concessão florestal como um fator que prejudica o sucesso do instrumento.

130. Sobre esse aspecto, Azevedo e Tocantins (2006) defendem que para garantir o sucesso da política de concessão florestal é necessário que haja instrumentos econômicos de incentivo eficazes, além de fomento às atividades florestais. Esse fomento poderia ser feito por meio da oferta de linhas de crédito subsidiadas para a concessão florestal, no modelo das que existem para as atividades agrícolas, por exemplo. Há que se realçar que, apesar de não parecer, a concessão florestal é também uma atividade de fomento e como qualquer outra política incipiente depende de ações de incentivo para consolidação.

131. Ainda sobre esse tema, a Lei 11.284/2006, em seu art. 29, prevê a possibilidade de se oferecer em garantia nos contratos de financiamento os direitos emergentes da concessão. Entretanto, todos os concessionários se queixaram que, além de inexistir linhas de crédito específicas para concessão, esse direito conferido pela lei não pode ser usufruído por eles, porque os bancos não aceitam os direitos emergentes da concessão como garantia para os financiamentos, aumentando as dificuldades enfrentadas pelos concessionários nesse aspecto.

132. No que se refere à dificuldade em usufruir desse benefício previsto na Lei, vislumbra-se como importante iniciativa a ser adotada pelo SFB, em conjunto com o MMA, a realização de tratativas junto aos bancos federais de fomento com vistas a garantir o atendimento do dispositivo legal e também para instigar essas instituições financeiras a analisarem a possibilidade de criação de linhas de crédito específicas para a concessão florestal.

133. Em continuidade a essa questão dos incentivos, os especialistas apontam que outra forma de subsidiar as concessões florestais poderia se dar por meio da criação de incentivos tributários e fiscais, a exemplo do regime tributário especial adotado para fomentar o programa nacional de biodiesel. Isso porque a exploração florestal na Amazônia é bastante peculiar, ocorrendo de forma sazonal, uma vez que na época das chuvas é proibida a extração de madeira, já que a operacionalização nesse período afetaria a sustentabilidade do processo. Assim, o concessionário explora a floresta somente no período de maio a dezembro, ficando sem executar essa atividade durante os outros cinco meses do ano.

134. Com isso, durante o período de embargo, o concessionário tem duas opções: ou ele mantém seus funcionários e arca com os custos de salários e encargos trabalhistas sem contar com a produção equivalente para cobrir tais custos ou os demite para arcar com as despesas para recontratá-los no ano seguinte. Caso eles não estejam disponíveis, o empreendedor terá de partir para a contratação e treinamento de novos trabalhadores. Vale lembrar que, no caso de o concessionário optar pela dispensa de seus empregados, gerará como consequências desemprego e ônus ao governo em assistí-los financeiramente por meio do seguro-desemprego, aumentando os dispêndios públicos.

135. Dessa maneira, tal situação apresenta-se desvantajosa tanto ao concessionário quanto ao governo e merecem ser avaliadas as possibilidades de se deliberar a respeito da solução mais adequada para a questão. Nesse sentido, uma possível solução apontada pelos especialistas seria a criação de mecanismos que estimulassem a manutenção dos funcionários por parte dos concessionários durante o período do embargo. Esses peritos assinalam que esse desfecho beneficiaria não só aos funcionários, que teriam garantia de manutenção de emprego, mas também aos concessionários, que não precisariam arcar com os custos de dispensá-los, com o subsequente dispêndio para recontratação deles ou contratação e treinamento de novos empregados no período seguinte. Defendem, ademais, que a manutenção deles no emprego poderia trazer vantagem também aos cofres públicos ao não ter que pagar o seguro desemprego durante esse período de embargo.

136. Outro ponto destacado pelos concessionários, tanto no âmbito federal quanto no estadual, é a carência de mão de obra capacitada para o manejo florestal no mercado, o que

implica aumento de custos, ao recair sobre eles a responsabilidade de treinar os empregados para atuação no setor. Isso ocorre, em especial, devido às características da exploração madeireira manejada, a qual exige mão de obra especializada, com conhecimento técnico específico, demandando, assim, capacitação direcionada para tal atuação. Essa dificuldade de mão de obra é destacada por Veríssimo et al. (2010), ao reafirmar que a escassez de profissionais capacitados é um desafio à expansão do manejo florestal e, conseqüentemente, ao sistema de concessões florestais.

137. Nesse sentido, mostra-se importante a avaliação do governo sobre as vantagens de investir em programas de formação de recursos humanos com qualificação de mão de obra específica para o setor florestal, como forma de contribuir para o crescimento do setor. Além disso, deve-se levar em consideração também o investimento em políticas de desenvolvimento de cadeias produtivas de madeira na região Amazônica, com vistas a agregar valor ao produto madeireiro e a propiciar maior retorno econômico à região, como forma de atender a princípio estabelecido na Lei 11.284/2006, o qual preconiza ‘a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional’.

138. Outra forma de incentivo, ainda que indireto, diz respeito ao combate da concorrência com a madeira ilegal, com a adoção de ações que busquem favorecer o crescimento da demanda à madeira legal, desestimulando, por consequência, a extração ilegal. A administração pública federal, como uma das principais consumidoras de madeira do país, tem o poder de exigir que as compras governamentais de produtos madeireiros sejam provenientes de madeira de origem legal e extraída em base sustentável. Segundo especialistas no tema, uma forma de garantir a procedência legal do produto é por meio da vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira.

139. Em relação à rastreabilidade, destaque-se que o mercado internacional apresenta tendência de restrições, cada vez maiores, à comprovação de origem da madeira. Citem-se, como exemplo disso, os normativos de importação de madeira da União Europeia (FLEGT - Forest Law Enforcement, Governance and Trade) e dos Estados Unidos (The Lacey Act), que estipulam a comprovação de que a madeira que ingressa no mercado europeu e americano seja produzida a partir de processos legais e sustentáveis de extração, a exemplo da comprovação da rastreabilidade da madeira em sua cadeia de custódia. Nesse aspecto, o Reino Unido possui uma política de aquisição de madeira bem restrita, ao estipular que as instituições públicas adquiram somente madeira de origem legal e sustentável (TPP – The UK Government’s Timber Procurement Policy).

140. Conforme se observa, são políticas que tendem a limitar o mercado de madeira ilegal ao propiciar o fortalecimento da extração em bases sustentáveis. São medidas que devem ser estudadas pelo governo federal brasileiro na busca do fortalecimento do mercado de madeira legal. E mais além, seria importante, também, uma atuação do governo no sentido de investir em divulgação dos benefícios da extração em bases sustentáveis, visando incentivar a sociedade em geral a optar por adquirir madeira de origem sustentável. Ademais, tais campanhas de divulgação poderão ser usadas também para informar ao público de que é possível extrair madeira na Amazônia de forma sustentável, como é o caso das concessões. Tal fato, ainda é pouco conhecido pela população e pelos compradores da região Centro-Sul, os quais tendem a avaliar que toda madeira da região é de procedência ilegal, conforme queixa explicitada por um concessionário.

Conclusão do Achado

141. O sucesso da concessão florestal apresenta-se como instrumento que objetiva, essencialmente, garantir que toda ou grande parte da atividade de exploração madeireira seja realizada de maneira sustentável, contribuindo para o combate à exploração ilegal de madeira, um dos fatores que contribuem para a ocorrência do desmatamento ilegal no país.

142. Nesse sentido, a Lei 11.284/2006 estabelece entre os princípios da gestão de florestas públicas ‘o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País’. Assim, observa-se que a concessão florestal foi idealizada como principal forma de gestão das florestas nacionais e, por isso mesmo, mostra-se importante o sucesso da política.

143. Infelizmente, os resultados alcançados até o momento estão muito aquém daqueles relacionados como objetivos da política. Menos de 0,2% do volume de madeira extraídos da Amazônia em 2012 têm como origem uma concessão. Logo, toda e qualquer ação que signifique ampliar o interesse pela concessão, especialmente no sentido de torná-la mais atrativa economicamente, é fundamental para atrair o maior número de empresas possível e alavancar sua produção.

144. A opinião dos especialistas e dos empresários do setor madeireiro é no sentido de que existem muitas oportunidades para melhorar a atratividade econômica da política e os resultados até agora alcançados, destacando entre eles: preço mínimo das concessões; investimentos para operacionalizar a concessão florestal; prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; atendimento da garantia do contrato; inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável; e incentivos e ações de fomento.

145. No que se refere aos preços da concessão, o SFB atesta que vem aprimorando os estudos e para isso tem adotado como parâmetros para a definição do preço mínimo estabelecido nas licitações os preços de mercado, a infraestrutura produtiva local existente e as análises de viabilidade econômica do processo produtivo. Assim, considera-se que os primeiros casos de concessão servirão de balizadores para a definição do preço futuro das concessões, espelhando a realidade do mercado, a fim de tornar os próximos processos licitatórios atrativos para o setor madeireiro. De qualquer maneira, o preço mínimo estipulado deveria propiciar a maior atratividade possível, deixando a competição entre empresas regulá-lo com o de mercado.

146. Em relação aos outros aspectos, mostra-se como oportunidade de melhoria na implantação da política a adoção de medidas com vistas a minimizar as dificuldades apontadas, a exemplo de: ações no sentido de buscar a viabilização de instrumentos de incentivo e de fomento ao manejo florestal sustentável e à concessão florestal, desestimulando a exploração ilegal de madeira e incentivando o consumo de madeira legal sustentável; bem assim, investir no aprimoramento da atuação dos diversos atores envolvidos, com vistas a propiciar agilidade nas tomadas de decisões, evitando atrasos nos trâmites processuais.

147. Nesse sentido, levando-se em conta a importância da concessão florestal para alavancar a exploração das florestas nacionais em bases sustentáveis, mediante o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas nacionais, conforme preconiza a Lei 11.284/2006, faz-se imperativo a atuação dos setores responsáveis pela política com vistas a avaliar os entraves mencionados pelos concessionários e a propiciar avanços na implantação e consolidação da política.

148. Diante do exposto, mostra-se pertinente a atuação desta Corte de Contas no sentido de:

I) determinar ao MMA e ao SFB que apresentem Plano de Ação conjunto com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações:

a) falta de definição precisa do que são considerados danos causados ao meio ambiente, conforme previsto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I, visto que essa obscuridade está prejudicando o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeitos de contratação de seguro por parte dos concessionários florestais.

b) deficiências nos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, ao estimarem valores que não correspondem à realidade, possibilitando a legalização de madeira de origem ilegal (IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, e demais normativos correlatos);

c) falta de ações que viabilizem o cumprimento da disposição constante no art. 29, Lei 11.284/2006 pelas instituições financeiras, no que se refere à possibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento;

d) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de : linhas de crédito subsidiadas; incentivos fiscais e tributários; vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira; campanhas de conscientização e propaganda sobre os benefícios da concessão florestal para o meio ambiente e para o desenvolvimento regional; formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal;

II) recomendar ao SFB que analise os questionamentos levantados pelos concessionários e avalie a necessidade de implementação de medidas necessárias para melhorar a atratividade da concessões florestais, dada a necessidade de ampliar os resultados da política a fim de lançar os objetivos estabelecidos na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006;

III) encaminhar cópia do presente relatório e da decisão a ser prolatado por esta Corte de Contas às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica e ao Ibama.

4. Os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

149. Pretendeu-se, nesta questão, identificar os resultados propiciados pelas concessões que já se encontram em andamento, a fim de mensurar o potencial de que dispõe o instrumento da concessão florestal para favorecer a conservação das florestas, ao realizar a exploração em consonância com as regras de manejo florestal sustentável; e para o desenvolvimento socioeconômico da região, ao gerar benefícios econômicos e sociais aos municípios do entorno.

150. Ao proceder às análises nesse sentido, constatou-se que os dados existentes eram insuficientes para se fazer inferências sobre os impactos que a concessão proporciona à floresta e ao desenvolvimento socioeconômico regional. Mesmo assim, buscou-se mostrar que as concessões florestais existentes, apesar de ainda apresentarem resultados favoráveis em pequena escala, tem potencial para serem ampliados, à medida que a política for sendo consolidada, podendo, a partir daí, trazer maiores contribuições para o desenvolvimento social, ambiental e econômico da região.

4.1 As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.

151. Constatou-se que, apesar do baixo grau de implantação das concessões florestais, frente aos resultados favoráveis apresentados pelas concessões atuais, há expectativa de que esses benefícios possam ser ampliados com a consolidação da política.

152. Em primeiro lugar, pode-se mencionar a própria forma de exploração da floresta definida para a concessão que é feita em bases sustentáveis. Há que se levar em conta também o controle da área realizado pelos concessionários, ao fixar instalações na região. Esses benefícios invariavelmente favorecem a conservação das florestas. Ademais, os concessionários criaram cerca de 140 empregos formais diretos, além de terem disponibilizado, em 2013, R\$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados, ganhos que propiciam melhorias econômicas e sociais à comunidade.

153. Convém realçar que com a consolidação da política, há a expectativa de que sejam criados 30 mil empregos diretos, com repasse de R\$ 75 milhões anuais aos estados e municípios

próximos às áreas de concessão, além de estimar-se a geração de cerca de R\$ 3 bilhões ao ano para economia nacional, conforme cálculo feito pelo SFB, em Nota Técnica enviada ao TCU. Tal aporte de recursos na economia resultaria em uma arrecadação anual de impostos na ordem de R\$ 600 milhões para os cofres públicos.

I – Benefícios socioeconômicos

154. De acordo com o PAOF 2013, a política de concessão florestal possibilita a geração de benefícios aos municípios e comunidades vizinhos à área concedida, como: criação de empregos formais, investimentos em serviços, infraestrutura, retornos financeiros oriundos do pagamento pelos produtos que foram concedidos e demais benefícios garantidos pelo contrato de concessão.

155. Ressalte-se que parte dos benefícios gerados pela concessão decorre do cumprimento de exigências legais estabelecidas na Lei 11.284/2006, a exemplo da determinação de que seja distribuído aos municípios e estados, os quais a floresta pública outorgada encontra-se sob jurisdição, um percentual dos recursos financeiros oriundos dos preços da concessão (Lei 11.284/2006, art. 39). Em razão dessa determinação, em 2012, os concessionários da Flona do Jamari recolheram o valor de R\$ 275.039,35 a ser dividido entre os beneficiários, conforme apresentado no quadro 8, a seguir. Assim, observa-se que foi disponibilizado aos dois municípios beneficiados pelas concessões instaladas na Flona do Jamari – Itapuã do Oeste e Cujubim – o valor total de R\$ 110.000,00.

Quadro 8 - Distribuição dos recursos da concessão florestal da Flona do Jamari, da safra 2012, ao ICMBio, estado e municípios.

UMF	Valor Total (em R\$)	ICMBio (40%)	Estado de Rondônia (20%)	Município de Itapuã do Oeste (20%)	Município de Cujubim (20%)
I	25.239,54	10.095,82	5.047,91	5.047,91	5.047,91
II	0	0	0	0	0
III	249.799,81	99.919,92	49.959,96	49.959,96	49.959,96
Total	275.039,35	110.015,74	55.007,87	55.007,87	55.007,87

Fonte: RGFP (2012).

156. Com vistas a ilustrar a importância dos recursos financeiros disponibilizados pelos concessionários aos dois municípios beneficiados pela concessão florestal na Flona do Jamari, pesquisou-se no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) qual foi a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) nas duas municipalidades, a fim de comparar esse valor com o oriundo da concessão. Assim, verificou-se que, em 2009, o município de Cujubim arrecadou a quantia de R\$ 37.150,00, enquanto em Itapuã do Oeste, nesse mesmo ano, foi arrecadado o valor de R\$ 50.498,00. Ao comparar esses montantes, observa-se que o valor disponibilizado pelos concessionários aos dois municípios, em 2012, que corresponde a R\$ 55.007,87 para cada um deles, supera a quantia arrecadada em cada um via IPTU, em 2009, por exemplo. Isso mostra que, mesmo parecendo baixos tais valores, os recursos financeiros distribuídos pelos concessionários aos municípios alcançados pelo instrumento da concessão podem representar uma importante fonte de receita para essas comunidades.

157. Sobre o acesso a tais recursos, cabe observar, entretanto, que o repasse aos estados e municípios é condicionado à instituição de um conselho de meio ambiente pelo respectivo ente federativo (Lei 11.284/2006, art. 39, § 3º). Nesse sentido, por ocasião da visita a Itapuã do Oeste, em reunião com a Secretaria de Meio Ambiente daquele ente, obteve-se a informação de que o município somente havia instituído o seu conselho em 2013 e ainda desconhecía a forma exata de acesso ao recurso disponibilizado pela concessão florestal. Essa situação realça a necessidade de o SFB estudar formas de oferecer auxílio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los

sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal. Caso contrário, resultará prejudicado o usufruto desses recursos e, conseqüentemente, será prejudicado também o alcance dos benefícios da concessão por parte desses estados e municípios.

158. Ainda discorrendo sobre as vantagens trazidas pela concessão, realce-se que as próprias cláusulas essenciais do contrato, estabelecidas pela Lei 11.284/2006 em seu art. 30, têm enfoque na garantia da sustentabilidade regional, ao estabelecer como obrigações contratuais ao concessionário ações voltadas ao benefício da comunidade local. Uma dessas exigências contratuais diz respeito à geração de emprego local, ao estipular que deve ser priorizada a contratação de mão de obra da região, proporcionando a geração de emprego local e a respectiva oportunidade de capacitação, uma vez que a atividade demanda mão de obra especializada.

159. Sobre essa matéria, constatou-se que as três empresas concessionárias que exploraram suas áreas em 2012 (Madeflona, Amata e Ebata), geraram conjuntamente 140 empregos diretos (quadro 9, seguinte). Apesar de parecer pequena tal quantidade de postos de trabalho, há que levar em conta que essas concessões estão instaladas em áreas remotas, alcançando municípios que enfrentam carência de emprego formal e, geralmente, com infraestrutura precária, onde ações dessa envergadura podem representar mudança significativa na vida da população envolvida. Ademais, de acordo com estudo de Veríssimo *et al.* (2010), para cada emprego direto são criados cerca de 2 empregos indiretos, o que resultaria em 420 empregos (diretos e indiretos) gerados pelas atuais concessionárias, o que tornaria ainda mais significativa a contribuição oferecida pela concessão.

Quadro 9 - Quantidade de funcionários das concessionárias em 2012.

Empresa	Nº de Funcionários
Amata ¹	62
Madeflona ¹	53
Ebata ²	25

¹ Relatórios Anuais dos Concessionários ao SFB (peças 33 e 29)

² Dado obtido por meio de entrevista junto à empresa.

160. Ainda sobre a representatividade da geração de emprego nessas regiões, identificou-se que, em 2010, de acordo com dados do censo demográfico do IBGE, o município de Itapuã do Oeste possuía 893 trabalhadores com carteira assinada, enquanto o município de Cujubim possuía 1.570 empregados nessa condição. Assim, os 115 empregos formais gerados pelas duas empresas concessionárias da região – Amata e Madeflona – corresponderia a cerca de 5% desse grupo de trabalhadores, tomando-se a soma de empregos formais constatados nos dois municípios. Dessa maneira, levando-se em conta tratar-se de empregos gerados por apenas dois empreendimentos, há que se valorar tal contribuição frente à ofertada pelos demais tipos de empreendimento já estabelecidos na região.

161. Além disso, de acordo com pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto a 47 empregados das concessionárias, obteve-se a informação de que 50% deles aumentaram a renda familiar com o trabalho na concessão. Nesse mesmo levantamento, 20% dos entrevistados informaram ser aquele o seu primeiro emprego formal, sendo que 80% deles afirmaram ter recebido treinamento para exercer suas atividades. Ante tais constatações, avalia-se que a concessão florestal tem o potencial para melhorar os indicadores de empregos formais e para propiciar especialização de mão de obra para o setor madeireiro, uma vez que atividade de manejo exige capacitação. E representa, também, oportunidade de favorecer o aquecimento da economia local, em decorrência de possível mudança no padrão de consumo das famílias devido ao aumento da renda.

162. A fim de demonstrar essa característica da concessão florestal, caso a política seja efetivamente consolidada, o SFB elaborou a Nota Técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB (peça 25), de 10/7/2013, a qual apresenta estimativa de geração de emprego e do montante de recursos

financeiros que seriam gerados pelas áreas de florestas públicas que podem ser submetidas à concessão.

163. De acordo com essa Nota, atualmente, a Amazônia possui 21,8 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições legais para concessão florestal. Nessa Nota, o SFB realça que a produção via manejo florestal sustentável nessas áreas possui o potencial de ofertar, anualmente, cerca de 6,7 milhões de m³ de madeira em tora e atesta que este volume supriria 56% da demanda brasileira total de madeira tropical em tora para o ano de 2011, que teria sido de 12 milhões de m³. Acrescenta, ainda, que a oferta de madeira originada das concessões poderia atingir 100% dessa demanda apresentada em 2011, se parte das florestas públicas não destinadas fossem direcionadas para exploração na modalidade de concessão.

164. Na sequência, o SFB apresenta estimativa sobre o preço médio da matéria prima mais agregação local de valor e rendimento industrial e assinala que essa produção seria capaz de adicionar à economia da região cerca de R\$ 3 bilhões de reais por ano, o que proveria os estados e municípios envolvidos do montante de R\$ 75 milhões, por meio do repasse determinado no art. 39 da Lei 11.284/2006. Tomando por base esse valores, estima-se que cerca de 20% desse montante retornaria ao Estado por meio de impostos da comercialização direta da madeira (ICMS, Confins, Contribuição Social e outros), o que corresponderia a R\$ 600 milhões/ano aos cofres públicos. O quadro 10, a seguir, apresenta um resumo do potencial de geração de benefícios socioeconômicos da concessão florestal.

Quadro 10 - Estimativa do potencial de geração de benefícios socioeconômicos da concessão.

Produção potencial	Indicador	Valor	Parâmetro estimado
Produção potencial em florestas públicas federais – 6,7 milhões de m ³ de madeira e m tora	Valor da matéria prima	R\$ 268 milhões	Valor médio de R\$ 45,00/m ³
	Valor da atividade de serviço	R\$ 268 milhões	Gasto equivalente ao de matéria prima em atividades de serviço
	Valor da produção industrial	R\$ 2,5 bilhões	Rendimento industrial de 30% e valor médio dos produtos de R\$ 1.200,00/m ³
	Geração de empregos diretos	30.150 postos de trabalho	45 empregos diretos para cada 1.000 m ³ processado de madeira
	Geração total de emprego	90.450 postos de trabalho	2 empregos indiretos para cada emprego direto

Fonte: Nota Técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB, 2013.

II – Benefícios para conservação florestal

165. Outro benefício propiciado pelo instrumento da concessão é a exploração em bases sustentáveis, favorecendo a conservação das florestas. Conforme as disposições contidas na Lei 11.284/2006 e de acordo com o PAOF (2013), os contratos firmados entre o governo e os concessionários somente permitem a extração da madeira por meio de técnicas do manejo florestal sustentável e de exploração de impacto reduzido. É regra que a área concessionada seja utilizada em sistema de rodízio, o qual permite a produção contínua e sustentável da madeira. Também é estipulado que se deve observar o limite de extração de apenas quatro a seis árvores por hectare e o retorno à mesma área só poderá ocorrer a cada 30 anos, a fim de permitir o crescimento das árvores remanescentes (PAOF, 2013).

166. Para garantir o atendimento a essas regras, o SFB monitora periodicamente o manejo e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, tanto remotamente, como em campo, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis (Relatórios de Fiscalização,

peças 34 a 40). Além disso, os concessionários devem encaminhar anualmente ao SFB um relatório sobre a gestão dos recursos florestais em sua UMF (Relatórios Anuais, peças 29 a 33).

167. Ainda em relação ao atendimento dessas regras de exploração, em 2012, pesquisadores do Imazon realizaram estudo para avaliar a qualidade da exploração florestal autorizada nas áreas sob concessão da Flona do Jamari (Monteiro et al., 2013). Nesse trabalho, o Instituto concluiu que a exploração em todas as UMFs era de boa qualidade, ou seja, a configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs tiveram a conformação de uma exploração manejada sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal. Ainda com base nesse estudo, o quadro 11, a seguir, apresenta a comparação entre os indicadores (média) na área de manejo sob concessão na Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal em propriedades privadas. Esses dados mostram que o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.

Quadro 11 - Comparação entre os indicadores medidos nas áreas sob concessão da Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal.

Indicadores	Manejo Concessão	Exploração Ilegal
Dimensão de pátios (m ³)	414	1.241
Largura de estradas principais (m)	5,8	5,0
Largura de estradas secundárias (m)	3,7	4,5
Abertura no dossel (%) ¹		
Pátio de estocagem	32	38
Estrada principal	25	22
Estrada secundária	14	20
Derrubada de árvore	20	30

¹ O indicador abertura no dossel refere-se ao percentual de área aberta no extrato superior das florestas decorrente das atividades de: derrubada de árvore, construção do pátio de estocagem, da estrada principal e da estrada secundária.

Fonte: Imazon, 2013.

168. Outro ponto que pode ser considerado como benefício advindo do instrumento da concessão é o fato de o concessionário atuar como um agente ambiental fiscalizador, contribuindo com o monitoramento do desmatamento ilegal e no combate à exploração predatória dos recursos naturais no entorno de sua área de concessão.

169. Em relação ao desmatamento ilegal, de acordo o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), em avaliação sobre desmatamento na Flona do Jamari realizada no período de 2008 a 2012, houve perda de cerca de 270 ha de florestas nos anos de 2008 e 2009 (Quadro 12, a seguir). Já a partir de 2010, ano em que iniciou a exploração nas concessões da Flona do Jamari, nenhum novo foco de desmatamento foi detectado pelo Deter naquela região.

Quadro 12 - Focos de desmatamento no interior da Flona do Jamari detectados pelo Deter no período de 1/1/2008 a 31/12/2012.

Unidade de Conservação	Zona	Município	Estado	Data	Área (ha)
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/09/2009	30,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/09/2008	40,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/06/2008	80,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/05/2008	50,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/05/2008	70,0

Fonte: Deter/INPE.

170. Com isso, apesar de não se poder comprovar que a concessão florestal foi a única responsável pela eliminação do desmatamento no interior da Flona, uma vez que existem outros fatores que podem ter contribuído para esse fato, não se pode, no entanto, deixar de considerar que um desses fatores pode ser sim a presença do concessionário na região. Vale lembrar, ainda, que essa fiscalização indireta realizada pelos concessionários nas florestas públicas, além de contribuir para conservação dessas áreas, representa também economia de gastos públicos, ao reduzir os custos governamentais de monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Conclusão do Achado

171. Embora não tenha sido possível mensurar a exata contribuição das atuais concessões florestais para a conservação das florestas nacionais e para o desenvolvimento socioeconômico regional, os especialistas defendem que a exploração da floresta em bases sustentáveis e o controle exercido pelos concessionários na região favorecem a conservação das Flonas. Em adição, constatou-se que as empresas madeireiras concessionárias criaram 140 novos postos de trabalho e disponibilizaram, em 2013, o montante de R\$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados, propiciando, com isso, o alcance de melhorias econômicas e sociais na região. Constatou-se, também, que esses benefícios, apesar de ainda serem modestos, têm importância significativa em nível local, tendo em vista o panorama econômico e social dos municípios alcançados.

172. Cabe destacar que os resultados até então apresentados são de curto prazo, visto serem ainda preliminares, já que ainda é muito baixa e ainda recente a implantação das concessões florestais federais. No entanto, a perspectiva dos especialistas é de que esses benefícios serão significativamente ampliados caso o Governo se proponha a implementar efetivamente a política de concessão florestal, uma vez que, com a consolidação da política, estima-se que sejam criados cerca de 30 mil empregos diretos na região, além de estimar-se a geração de cerca de R\$ 3 bilhões ao ano para economia nacional, propiciando, aos cofres públicos, uma arrecadação anual de aproximadamente R\$ 600 milhões em impostos e contribuições.

173. Assim, tendo em vista a constatação apontada no item I deste Achado, no que se refere às dificuldades enfrentadas pelo município de Itapuã do Oeste para acessar os recursos disponibilizados pelos concessionários, em atendimento às disposições constantes na Lei 11.284/2006, art. 39, § 1º, inciso II, alíneas b e c, propõe-se recomendar ao SFB que estude formas de oferecer auxílio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal, com vistas a favorecer o alcance dos benefícios oriundos da concessão por parte desses estados e municípios.

5. OUTROS TEMAS

174. Este capítulo visa apresentar as análises a respeito das ações de fiscalização exercidas no instrumento da concessão florestal, em especial, o monitoramento realizado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para acompanhamento das concessões que já se encontram em exploração florestal e, ainda, apresentar as informações a respeito dos dois estágios finais do controle sobre as concessões florestais federais previstos na IN/TCU 50/2006, em relação à Flona Jamari. Assim, esse capítulo tem o propósito de complementar as análises realizadas no escopo do trabalho, ampliando o atendimento às disposições constantes no Acórdão 3.494/2012, conforme relatado no item 1.2 deste relatório.

175. De acordo com o SFB, o monitoramento ocorre de forma remota, com apoio de Sistema Informatizado de Controle da Cadeia de Custódia, e em campo, por meio de vistorias técnicas.

176. Essa atuação está prevista na Lei 11.284/2006, que estabelece, no § 2º do artigo 53, que o órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente, ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo, relatório anual sobre as concessões

outorgadas. De acordo com a Lei, esse relatório deve apresentar o estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

177. Seguindo essa linha, o Decreto 6.063/2007 ao regulamentar, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284/2006, estabelece, em seu art. 52, os aspectos mínimos que devem ser considerados no monitoramento das florestas públicas federais, entre eles: a implementação do PMFS; a proteção de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção; a proteção da floresta e o cumprimento do contato.

178. Nesse sentido, convém realçar, inicialmente, que as explorações tiveram início em 2010. Dessa forma, a avaliação da exploração por meio de concessão é apresentada nos relatórios elaborados a partir daquele ano. Assim, conforme Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2012 (peça 49), encaminhado ao TCU, por meio do Ofício 157/2003/GAB/SFB/MMA, no qual o SFB apresenta os resultados das avaliações realizadas naquele ano, o órgão gestor atesta que no monitoramento da concessão florestal da Flona de Jamari: 'De forma geral, constatou-se que os concessionários das UMFs I e III obedeceram às cláusulas contratuais e utilizaram práticas de exploração florestal com impacto reduzido, de acordo com as técnicas preconizadas pelas instituições de pesquisa e o órgão ambiental federal'. A conclusão é semelhante tanto no relatório de 2010 quanto no de 2011. Os relatórios anteriores também apresentam conclusões favoráveis a respeito do atendimento da lei.

179. Esse acompanhamento das concessões inclui ainda o envio de relatório anual por parte dos concessionários sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, conforme estabelece o artigo 31 da Lei 11.284/2006. Sobre este ponto, o SFB atestou que os concessionários vêm apresentando tais relatórios regularmente.

180. Ainda visando esse acompanhamento das concessões, a Lei 11.284/2006 estabelece em seu art. 42 que, sem prejuízo das ações de fiscalização ordinárias, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, em prazos não superiores a 3 (três) anos, cujos custos serão de responsabilidade do concessionário.

181. Sobre essa avaliação o SFB informou que ainda não foi possível atender a essa determinação porque até então não havia nenhum organismo com processo de acreditação concluído pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme exigido pela Lei. O SFB atestou que continuava em entendimento com o Inmetro no sentido de incentivar que organismos solicitem a acreditação junto ao Instituto e acrescentou que estava prevista a realização de uma oficina conjunta entre o SFB, o Inmetro e os potenciais organismos a serem acreditados, para informá-los sobre o processo de concessão florestal e acelerar a busca pelo processo de acreditação. (Ofício SFB 138-2013, peça 50).

182. Em nível macro, por sua vez, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art. 75, a avaliação da própria política de concessão florestal, ao estabelecer: 'Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro PAOF, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.'

183. Sobre esse ponto, o SFB informou ao TCU, por meio do Ofício 138/2013, que essa avaliação ainda não havia sido realizada porque a implementação do primeiro PAOF somente teria ocorrido em dezembro de 2008 e que, com isso, o prazo de cinco anos decorrentes da implantação do PAOF 2007/2008 se completará em 1º dia de janeiro de 2014. O SFB afirmou que tal avaliação será realizada em 2014 e que, quando finalizada, será encaminhada ao TCU e será dada a publicidade requerida na Lei 11.284/2006.

184. Dessa forma, observa-se que, apesar de ainda não ser completa a avaliação da concessão florestal, uma vez que ainda não foi realizada nenhuma auditoria independente, conforme estabelece a Lei 11.284/2006, o SFB vem realizando os monitoramentos que estão ao seu alcance como órgão gestor do instrumento.

185. No que se refere ao acompanhamento das concessões florestais a ser feito pelo TCU, conforme estabelecido na IN/TCU 50/2006, esse normativo prevê, em seu art. 5º, que tal acompanhamento será feito em cinco estágios: o primeiro, sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) e suas alterações; o segundo, sobre o relatório mencionado no § 2º do art. 53 da Lei n.º 11.284/2006 (Relatório de Gestão de Florestas Públicas); o terceiro, manifestação a ser feita no lançamento do edital de concessão; o quarto, verificar se os contratos assinados estão em consonância com a minuta de contrato anexa ao edital de licitação e; quinto, verificar se foi emitida a Licença de Operação para as unidades de manejo.

186. Nesse sentido, em relação às concessões feitas, até então, na Flona Jamari, esse Tribunal já havia se pronunciado sobre os três primeiros estágios (TC 025.462/2007-2). Com isso, cabe discorrer sobre o atendimento ao quarto e quinto estágios.

187. Em relação ao quarto estágio, observou-se que os contratos assinados com os concessionários (peças 52 a 54) mantiveram, em linhas gerais, as regras previstas na minuta de contrato apresentada no edital (peça 51). Cite-se, porém, a ocorrência de alteração contratual posterior, realizada com os três concessionários da Flona Jamari, em 2009, para ajustes de valores, em decorrência de alterações normativas, conforme assinalado em Nota Técnica do SFB (peça 55).

188. No que se refere à licença de operação, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art.18, § 5º, que o início das atividades florestais na unidade de manejo somente poderá ser efetivado com a aprovação do respectivo plano de manejo florestal sustentável (PMFS) pelo órgão competente do Sisnama e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário.

189. No entanto, apesar dessa previsão na Lei, o Decreto 5.975/2006, em seu art. 4º, ao dispor sobre o PMFS, prevê que a aprovação desse Plano pelo órgão ambiental competente confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável. Segue essa mesma linha as disposições contidas no § 2º, do art. 31, da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), quando dispõe que a aprovação do PMFS pelo órgão competente do Sisnama confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental. Com isso, não houve emissão de licença de operação para as concessões florestais. Dessa maneira, perdeu-se o objeto da análise que seria feita pelo TCU no quinto estágio previsto na IN/TCU 50/2006.

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

190. Foi encaminhada cópia do relatório preliminar desta auditoria aos gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), para apresentação dos comentários, caso entendessem necessário.

191. O Serviço Florestal Brasileiro encaminhou as considerações sobre o relatório por meio do Ofício 328/2013/GAB/SFB/MMA (peça 61). Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente enviou os comentários por meio do Ofício 264/2013/SECEX/MMA (peça 60). A análise dos comentários feitos pelas duas instituições foi relatada em instrução específica (peça 64).

192. Seguindo as diretrizes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, incorporaram-se ao relatório as novas informações e argumentos trazidos pelos gestores das duas instituições, ao se mostrarem pertinentes e esclarecedores. Por outro lado, os demais argumentos apresentados pelos auditados não se mostraram suficientes para alterar o entendimento da equipe, os quais são resumidos a seguir, seguidos das respectivas análises.

193. O SFB questiona a afirmação apresentada no relatório de que há indicação de um decréscimo expressivo de interessados no processo de concessão florestal. Sobre esse ponto cabe esclarecer que a informação apresentada no relatório tomou por base os quantitativos de participantes observados nos certames e, ao observar que no primeiro houve participação de 14 interessados e que esse número decaiu nas demais licitações para a média de 4 empresas

interessadas por certame, tendo caso de participação de três empresas e cujo certame não teve prosseguimento. Assim, apesar de se ter estabilizado nessa média de 4 participantes nos certames seguintes, não se pode negar a redução de pelo menos 10 interessados em relação ao primeiro certame. Diante disso, não se pode desconsiderar a necessidade de avaliação para identificar qual fator teria influenciado aquela participação maior no primeiro e que não estaria presente nos demais (vide Gráfico 2). Em vez disso, considera-se que o fato merece ser analisado pelo SFB a fim de eliminar a possibilidade de ocorrência de nova redução que possa prejudicar o sucesso da política.

194. De acordo com o SFB, o relatório induz que a ausência de Regimento Interno pela instituição gera uma fragilidade e precariedade desproporcional ao que realmente possa representar. No entanto, ao se realçar esse fato no relatório buscou-se chamar atenção para o fato de que a boa gestão da administração pública contempla a obediência a ritos legais indispensáveis e a aprovação do regimento interno da unidade apresenta-se entre eles, com base nas disposições constantes na Constituição federal, ao estabelecer que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, por consequência, em observância ao princípio da legalidade, a doutrina assinala que a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo e deve decorrer de lei, conferindo ao agente administrativo o desempenho regular das atribuições do cargo que ocupa.

195. No que diz respeito ao inventário florestal, o SFB sustenta que a metodologia utilizada encontra-se dentro da margem de erro aceitável para a finalidade indicada. Apesar dessa afirmação do SFB, de acordo com a literatura correlata, os inventários estariam com percentual de erro acima do aceitável pelos especialistas. Diante disso, como o inventário amostral disponibilizado nos editais das licitações serve de base ao concessionário para estimar os rendimentos a serem obtidos na atividade, mostra-se importante que esse documento apresente um grau de confiabilidade suficiente para embasar essa decisão, a fim de garantir segurança aos empresários quando da elaboração de suas propostas no processo de licitação de concessão florestal, incentivando-os, assim, a aumentar a participação nos certames.

196. No tocante à necessidade de altos investimentos para operacionalizar a concessão, o SFB ressalta haver a preocupação de que o relatório aponte, como fatores restritivos ao sucesso das concessões florestais, a necessidade de cumprimento estrito das obrigações contratuais e a obrigatoriedade do cumprimento das leis e das normas infralegais. Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que em nenhum momento do relatório se afirma que o cumprimento das obrigações contratuais e legais é fator restritivo ao sucesso das concessões florestais. O que se menciona no relatório é que além dos investimentos iniciais a serem feitos pelo empresário, os custos operacionais da concessão também tendem a ser elevados devido às obrigações contratuais e legais intrínsecas ao instrumento da concessão florestal, realçando que alguns destes custos operacionais não são arcados por aqueles que realizam exploração manejada em áreas privadas, o que propicia vantagem a estes em relação ao concessionário florestal federal no que se refere a esses custos.

197. O SFB reclama que não há menção no relatório sobre as vantagens da concessão perante a atividade florestal privada. Em relação a esse ponto, cabe destacar que, para manter as regras de concisão do texto, optou-se por apresentar tais vantagens de forma resumida no relatório. No entanto, esse tema também é tratado com maior detalhe no item 'Visão Geral Detalhada', constante do Apêndice do relatório.

198. Entre os comentários apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente, havia parte que continha teor semelhante ao apresentado pelo SFB, para os quais entende-se desnecessário repetir a abordagem. Assim, apresentam-se em seguida os pontos ainda não contemplados nesta análise.

199. Além dos comentários já tratados, o MMA fez referência ao item do relatório que trata da falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão

florestal federal. O Ministério alega que atual distribuição de competências entre o Serviço Florestal Brasileiro, o Ibama e o ICMBio atende a comandos legais e infralegais que tiveram sua razão de ser no seu devido tempo histórico e atesta que encontra-se em discussão um projeto de decreto que irá alterar a estrutura regimental do MMA e que, no bojo dessa revisão, pretende-se promover algumas transferências de competência entre os órgãos, de modo a reduzir eventuais redundâncias burocráticas. Tais observações só reafirmam a exatidão dos termos apresentados no relatório sobre essa questão, não cabendo, assim, ilações a respeito do tema.

200. Por fim, o MMA apresenta demanda de que a proposta de encaminhamento de determinação apresentada no relatório fosse convertida em recomendação, sem a fixação de prazo para atendimento, alegando que parte das providências a serem adotadas poderia transcender à governança do Ministério. Cabe esclarecer, inicialmente, que o prazo proposto é para apresentação de plano de ação e não para adoção de ações com vistas a sanar as impropriedades apontadas no relatório. Assim, avalia-se que essa demanda foi equivocada. Além disso, a proposta de determinação da forma apresentada no relatório segue o rito da Portaria-Segecex 13/2011, a qual estabelece em seu art. 3º: ‘As propostas de determinação devem conter prazo para cumprimento e comunicação ao Tribunal das providências adotadas, ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanar o problema verificado’.

7. CONCLUSÃO

201. A concessão florestal no Brasil tem por base legal a Lei 11.284/2006, normativo que regulamentou o acesso e a exploração dos recursos florestais de florestas nacionais, estaduais ou municipais. Essa Lei instituiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, com o propósito de atuar exclusivamente na gestão das florestas públicas e com competência para exercer a função de órgão gestor das concessões florestais federais.

202. Quando considerados os objetivos mencionados na exposição de motivos que acompanhou o projeto da supracitada Lei, de aumentar significativamente a proporção de madeira extraída de forma sustentável no país, não há como deixar de constatar a baixa implementação das concessões florestais após seis anos de sua publicação. No ano de 2012, a partir de dados originados no próprio SFB, verificou-se que menos de 0,2% da extração de madeira na Amazônia legal teve origem em uma concessão florestal. Ou seja, é preciso aumentar exponencialmente seu atual resultado a fim de que haja pelo menos um vislumbre de que tal objetivo possa ser alcançado.

203. Para tanto, a auditoria teve como enfoque avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que poderiam ser aperfeiçoados a fim de impulsionar a implantação e consolidação das concessões florestais, identificando gargalos e oportunidades de melhorias. Em adição, buscou-se apontar os retornos alcançados pelas concessões em execução, os quais têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

204. Entre as oportunidades de melhoria identificadas, observaram-se deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal, as quais prejudicam a agilidade da implantação e a consolidação da política. Assinalou-se, também, haver fragilidade na estrutura criada para gerir o processo, ao identificar que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ainda atua de maneira informal, mediante acordo entre os seus gerentes, devido à ausência de regimento interno.

205. Ademais, constatou-se que as condições oferecidas pelo governo para o estabelecimento da concessão florestal federal não impulsionam suficientemente a implantação da política. Isso porque, de acordo com especialistas e concessionários entrevistados durante a auditoria, a concessão estaria sendo pouca atrativa economicamente devido a pontos passíveis de melhoria observados no processo, mencionando entre eles: preço mínimo; alto investimento

para iniciar a exploração, devido a exigências contratuais e legais; prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; exigências da garantia; necessidade de aperfeiçoamento dos inventários; concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e ausência de incentivos e ações de fomento à concessão.

206. No que se refere aos resultados potenciais, identificaram-se benefícios que, apesar de ainda se mostrarem modestos em razão da baixa implantação do instrumento, têm importância significativa em nível local, tendo em vista o panorama econômico e social dos municípios envolvidos. Ademais, destacou-se que a própria exploração da floresta em bases sustentáveis é considerada o principal benefício do instrumento. Além disso, assinalou-se que a concessão tende a contribuir com as ações de fiscalização da área em razão da presença dos concessionários na região, o que favorece a conservação das Flonas.

207. Em relação ao monitoramento das concessões florestais, verificou-se que o Serviço Florestal Brasileiro, no âmbito da governabilidade que lhe compete, tem cumprido as determinações da Lei 11.284/2006 relativas ao acompanhamento da execução do instrumento em questão, não cabendo, nesse momento, a proposta de medidas corretivas.

208. No entanto, em relação aos outros pontos, levando-se em conta a importância da concessão florestal para alavancar a exploração das florestas nacionais em bases sustentáveis, mediante o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas, contribuindo para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País, conforme preconiza a Lei 11.284/2006, faz-se imperativo a atuação dos setores responsáveis pela política, com vistas a reduzir os entraves apontados neste relatório, os quais podem prejudicar o sucesso da política. Releve-se, entretanto, que não basta investir em ações que favoreçam a implantação. Mostra-se necessário, em adição, oferecer condições de execução dos contratos, estando atento ao retorno financeiro necessário para tornar a atividade atraente ao investidor, a fim de se alcançar a consolidação da política e a ampliação dos resultados até então observados.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.

209. Diante do exposto, considera-se importante a atuação desta Corte no sentido de:

a) determinar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresente, no prazo de 90 dias, Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vista a sanar a falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB, bem assim, corrigir a falta de clareza quanto à competência desses órgãos no âmbito do processo de concessão florestal federal, conforme relatado no item 3.1 deste relatório;

b) determinar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresentem, no prazo de 90 dias, Plano de Ação com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações:

b.1) falta de definição precisa do que são considerados danos causados ao meio ambiente, conforme previsto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I, visto que essa obscuridade está prejudicando o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeito de contratação de seguro por parte dos concessionários florestais (item 3.2);

b.2) deficiências nos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, ao estimarem valores que não correspondem à realidade, possibilitando a legalização de madeira de origem ilegal (IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, e demais normativos correlatos) (item 3.2);

b.3) falta de ações que viabilizem o cumprimento da disposição constante no art. 29, Lei 11.284/2006 pelas instituições financeiras, no que se refere à possibilidade de o concessionário

oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento (item 3.2);

b.4) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas; incentivos fiscais e tributários; vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira; campanhas de conscientização e propaganda sobre os benefícios da concessão florestal para o meio ambiente e para o desenvolvimento regional; formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal (item 3.2);

c) determinar ao Ministério do Meio Ambiente em conjunto com Conselho Diretor do SFB que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresentem, no prazo de 90 dias, Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração e aprovação do Regimento Interno do SFB, em atendimento ao que dispõe o art. 56, §1º, inciso IV da Lei 11.284/2006 (item 3.1);

d) recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, avalie se as práticas adotadas pelo estado do Pará na concessão florestal estadual, visando diminuir o tempo de processamento, poderiam contribuir para a melhoria dos resultados da concessão florestal federal (item 3.1);

e) recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

e.1) analise os questionamentos levantados pelos concessionários e avalie a necessidade de implementação de medidas necessárias para melhorar a atratividade das concessões florestais, dada a necessidade de ampliar os resultados da política a fim de alcançar os objetivos estabelecidos na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006 (item 3.2);

e.2) estude formas de oferecer auxílio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal, com vistas a favorecer o alcance dos benefícios oriundos da concessão por parte desses estados e municípios (item 4);

f) encaminhar cópia do presente relatório e da decisão a ser prolatada por esta Corte de Contas ao Ministério do Meio Ambiente, ao ICMBio, ao SFB, ao Ibama, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), à Comissão de meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), à 4ª Câmara do Ministério Público Federal e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Cuidam os autos de fiscalização pertinente ao processo de outorga de concessão florestal, na qual foram obtidas informações e realizadas análises sobre a implantação e consolidação desses empreendimentos, as atribuições dos órgãos envolvidos e as experiências advindas das concessões em execução.

2. A concessão florestal, conforme consignado no apêndice A do relatório da auditoria, é uma das formas de o poder público gerir o “patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo (PAOF 2013)”. Segundo a equipe, citando doutrina especializada, “para o governo, a vantagem da concessão é a de transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a

iniciativa privada, de forma a conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas (Godoy, 2006)”.

3. O Serviço Florestal Brasileiro, na nota técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB, estima serem expressivos e de alto valor os potenciais de benefícios econômicos, ambientais e tributários advindos das concessões florestais, nos termos reportados no relatório (item 163 e seguintes):

“a Amazônia possui 21,8 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições legais para concessão florestal”;

“a produção via manejo florestal sustentável nessas áreas possui o potencial de ofertar, anualmente, cerca de 6,7 milhões de m³ de madeira em tora”;

“este volume supriria 56% da demanda brasileira total de madeira tropical em tora para o ano de 2011, que teria sido de 12 milhões de m³”;

“a oferta de madeira originada das concessões poderia atingir 100% dessa demanda apresentada em 2011, se parte das florestas públicas não destinadas fossem direcionadas para exploração na modalidade de concessão”;

“essa produção seria capaz de adicionar à economia da região cerca de R\$ 3 bilhões de reais por ano, o que proveria os estados e municípios envolvidos do montante de R\$ 75 milhões, por meio do repasse determinado no art. 39 da Lei 11.284/2006”;

“tomando por base esses valores, estima-se que cerca de 20% desse montante retornaria ao Estado por meio de impostos da comercialização direta da madeira (ICMS, Confins, Contribuição Social e outros), o que corresponderia a R\$ 600 milhões/ano aos cofres públicos”.

4. O quadro a seguir resume a estimativa desses benefícios socioeconômicos:

Produção potencial	Indicador	Valor	Parâmetro estimado
	Valor da matéria prima	268 mi	Valor médio de R\$ 45,00/m ²
	Valor da atividade de serviço	268 mi	Gasto equivalente ao de matéria prima em atividade de serviço
Produção potencial em florestas públicas federais - 6,7 milhões de m ³ de madeira em tora	Valor da produção industrial	2,5 bilhões	Rendimento industrial de 30% e valor médio dos produtos de R\$ 1.200,00/m ³
	Geração de empregos diretos	30.150 postos de trabalho	4,5 empregos diretos para cada 1.000 m ³ processado de madeira
	Geração total de empregos	90.450 postos de trabalho	2 empregos indiretos para cada emprego indireto

II

5. A primeira licitação para outorga de concessão florestal no Brasil foi realizada em novembro de 2007, para concessão de 96 mil ha da Floresta Nacional (Flona) do Jamari/RO.

6. Em 2009, foram concedidos 48,8 mil ha na Flona Saracá-Taquera/PA e, em julho de 2012, 87,8 mil ha na Flona Jacundá/RO.

7. No total, cinco licitações haviam sido realizadas até a data de conclusão da auditoria. Um dos contratos, relativo à Flona de Jacundá/RO, ainda não havia sido assinado. Outro foi rescindido em 2012, por falta de pagamento.

8. Essas informações estão condensadas no quadro 3, elaborado pela equipe de auditoria:

Quadro 3 - Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2013).

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	11/ 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	96 mil hectares	10/2008
Floresta Nacional Saracá-Taquera	Lançado em 4/ 2009 Impugnado em 8/2009 Relançado em 10/2009	Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. Ebata Produtos Florestais Ltda.	140 mil hectares (ofertado) 48,8 mil hectares (concedido)	8/ 2010
Floresta Nacional do Amana	10/2010	Não houve empresas vencedoras.	210 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional de Jacundá	7/ 2012	Uma única empresa: Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	112 mil hectares (ofertado) 87,8 mil hectares (concedido)	-
Floresta Nacional Saracá-Taquera (Lote Sul)	7/ 2012	Ebata Produtos Florestais Ltda. Samise Indústria, Comércio e Exportação Ltda.	86 mil hectares (ofertado e concedido)	-
Floresta Nacional de Crepori	5/ 2013		440 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional do Amana – Lote 2	8/ 2013		300 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional de Altamira	8/2013		360 mil hectares (ofertado)	-

Fonte: Site do SFB, em 17/3/2014.

III

9. A concessão florestal é uma das formas de gestão das florestas públicas nacionais para produção sustentável, ao lado da gestão direta e de destinação da floresta pública às comunidades locais. Foi instituída pela Lei 11.284/2006, lei que também criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

10. Nos termos do art. 3º, VII, dessa lei, concessão florestal é a “delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

11. Os ganhos econômicos do concessionário advêm da produção de madeira, de produtos não madeireiros e, em alguns casos, da exploração turística da unidade de conservação.

12. Os limites da área concedida e a forma como deverá ocorrer o uso e o manejo dos recursos naturais, inclusive no que se refere às instalações físicas necessárias para esse fim, são definidos no plano de manejo, previsto no art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).

13. O plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. Esse instrumento deve ser elaborado em até cinco anos após a criação da unidade de conservação, conforme determina o art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000. É com base nele que se define o preço mínimo a ser pago ao poder concedente pela outorga da concessão. A atuação do concessionário durante a execução do contrato também estará vinculada à forma de manejo previamente definida, a qual, nos termos do art. 3º, VI, da Lei 11.284/2006, dar-se á de forma sustentável:

“VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;”

IV

14. Vários órgãos atuam ao longo do processo de concessão florestal, como demonstrado nos apêndices B e C do relatório de auditoria:

“Serviço Florestal Brasileiro (SFB): criado pela Lei 11.284/2006, é o gestor das florestas públicas e tem por atribuições, dentre outras: elaborar o Plano Anual de Outorgas Florestais (PAOF), disciplinar a operacionalização da concessão florestal e realizar o processo licitatório para outorga da concessão florestal;

Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CMGFP): órgão consultivo criado no âmbito do MMA pela Lei 11.284/2006, cujo objetivo é assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão das florestas públicas da União;

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama): responsável pela aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável, pelo licenciamento prévio ambiental da unidade de conservação a ser concedida e pela emissão da Autorização de Exploração Florestal (Autex);

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio): elabora o plano de manejo da unidade de conservação e realiza fiscalizações.”

15. A partir dessas atribuições, deduz-se a seguinte sequência de intervenções: a Comissão de Gestão de Florestas Públicas propõe as diretrizes para gestão das florestas públicas; o Serviço Florestal Brasileiro elabora o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), em que são definidas as florestas públicas a serem submetidas ao processo de concessão; o ICMBio elabora o plano de manejo e o submete ao Ibama; o Ibama aprova o plano, o que tem efeitos de licença prévia para o empreendimento; e, uma vez aprovado o plano de manejo, que estabelece as bases para a exploração econômica da área a ser concedida, o SFB promove a licitação (art. 18, § 4º, da Lei 11.284/2006).

16. Após a assinatura do contrato, o início das atividades depende da aprovação (pelo Ibama) do plano de manejo florestal sustentável apresentado pelo concessionário, a partir das premissas pré-estabelecidas e das condições de sua proposta no processo licitatório, o que se traduz em licença de operação, nos termos do art. 18, § 6º, da Lei 11.284/2006.

17. O prazo decorrido entre a formalização dos contratos de concessão e o início das atividades de outorga (que compreende o encaminhamento do PMFS, pelo concessionário, sua aprovação pelo Ibama e o início da exploração) é de aproximadamente dois anos. Decurso de tempo aparentemente muito longo.

18. Como se depreende de documento acostado no processo (peça 44), os concessionários, nos cinco casos listados, levaram de seis meses a um ano para apresentarem o PMFS. Verifica-se que, após a aprovação do Ibama (que ocorreu rapidamente em dois casos e transcorreu de quatro a oito meses nos demais), o início da exploração não foi imediato, contrariamente ao que se poderia esperar, mas demorou de nove meses a um ano.

19. Essa realidade, conquanto não tenha sido analisada de forma aprofundada neste processo, sinaliza a existência de entraves na conclusão do processo, o que, ao que tudo indica, envolve a consolidação do PMFS pelo concessionário, a emissão da licença de operação pelo Ibama, e a reunião das condições necessárias para início da operação.

20. Tem-se, portanto, como oportuno cientificar os atores governamentais envolvidos no processo sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam impossibilitando prazo de início da operação.

21. Sobre esse ponto, a unidade técnica observou no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), autarquia que centraliza as atividades de gestão das florestas estaduais, a adoção de procedimentos que conferem maior agilidade ao processo de concessão florestal.

22. Diante dos resultados reportados pela equipe de auditoria, é pertinente recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que conheça e avalie aqueles procedimentos, de forma a coligir subsídios para a formulação de melhorias procedimentais que reduzam o prazo de início da exploração das florestas a serem concedidas.

V

23. No que se refere ao disciplinamento das atividades internas do Serviço Florestal Brasileiro, passados quase oito anos da instituição desse serviço, verificou-se que ainda não foi dado cumprimento ao disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, que transcrevo:

“Art. 56. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e 4 (quatro) diretores, em regime de colegiado, ao qual caberá:

(...)

IV - aprovar o regimento interno do SFB, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria; (grifei)

(...)”

24. O Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria Executiva, e o Serviço Florestal Brasileiro manifestaram-se no sentido de que já existe diretiva para a elaboração do referido regimento interno. De acordo com os gestores que formularam os comentários ao relatório de auditoria, a formalização e aprovação de tal documento dependem da decisão final sobre as alterações na estrutura do MMA em discussão na Casa Civil da Presidência da República, bem como da conclusão do ciclo de planejamento estratégico da pasta para os anos de 2014-2021.

25. A inexistência de definição formal e oficial de atribuições e competências prejudica a boa governança dos processos decisórios, dificulta a cobrança de responsabilidades e pode ter efeitos negativos no cumprimento das finalidades da instituição. Raciocínio inverso conduziria a conclusão de desnecessidade de um regimento interno, previsto em lei.

26. Por essa razão, deve-se alertar o MMA e o SFB que, transcorridos mais de oito anos de sua criação, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição.

VI

27. A unidade técnica constatou que entre os anos de 2008 e 2012 foram realizadas poucas licitações em comparação com o número de florestas identificadas como passíveis de concessão informado nos planos de outorga:

Tabela 1. Quantidade de licitações para concessão florestal realizadas

PAOF	Qtde. Florestas Identificadas	Qtde. Licitações Realizadas
2008	7	1
2009	30	0
2010	24	1
2011	11	1
2012	10	2

Fonte: PAOFs e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013

28. Em outra perspectiva de análise do ritmo de desenvolvimento da política de concessão florestal constatou-se que as metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre o MMA e o SFB nos anos de 2010 a 2012 não foram alcançadas:

Tabela 2. Comparativo entre a meta estabelecida no contrato de gestão para conclusão de processos de concessão florestal e o efetivamente realizado

Ano	Meta	Realizado
2010	5	1
2011	5	1
2012	5	2

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

29. O fato de terem sido concluídos poucos processos em relação às metas estabelecidas nos contratos de gestão sinaliza a existência de falhas no planejamento e execução dos processos de concessão e oportunidades de promover melhorias.

30. Portanto, é oportuno recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro que, à luz dos dados expressos na tabela anterior, avaliem as causas dessa disparidade e promovam as medidas pertinentes para aprimorar o processo de estabelecimento e acompanhamento de metas de implementação das concessões florestais.

31. Ressalto que a análise dos fatores que podem ter contribuído para o não cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão não foi objeto da presente fiscalização.

32. Quanto aos procedimentos licitatórios realizados entre 2008 e 2012, observou-se significativa redução no número de licitantes. Do primeiro certame, participaram catorze interessados. Nos demais, a participação média foi de quatro licitantes. Tal fato suscitou a possibilidade de as concessões estarem perdendo atratividade, muito embora esteja havendo disputa efetiva nas licitações (mas entre um número menor de interessados).

33. Os concessionários entrevistados e os especialistas do setor consultados pela unidade técnica manifestaram-se no sentido de que há espaço para tornar as concessões mais atrativas e que há pontos a serem aprimorados.

34. Foram citados como problemas de atratividade a serem resolvidos ou atenuados: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

35. Embora reconheça a necessidade de aumentar a atratividade das concessões florestais, o SFB entende que a questão da atratividade não pode ser imediatamente relacionada aos problemas mencionados no parágrafo anterior, mas não apontou nenhum diagnóstico prévio do problema (peça 61, p. 4). Há aqui, portanto, uma questão a ser estudada e analisada mais profundamente por todos os órgãos intervenientes no processo de concessão, em especial o Serviço Florestal Brasileiro.

36. No que se refere às garantias que devem ser apresentadas pelo licitante candidato a concessionário, conforme prevê o art. 20, XIII da Lei 11.284/2006, devem elas, nos termos do art. 21, I, da mesma lei, “incluir a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros”. Sobre esse ponto, os concessionários reclamam que a indeterminação da expressão “eventuais danos causados ao meio ambiente” impossibilita a estimativa da indenização devida.

37. Ainda, segundo os concessionários, a possibilidade de oferecerem em garantia os “direitos emergentes da concessão” nos contratos de financiamento (prevista no art. 29 da Lei 11.284/2006) não se tornou efetiva, pois as instituições financeiras não lhe deram acolhida.

38. Em resumo, segundo os concessionários, a falta de delimitação do que sejam “eventuais danos causados ao meio ambiente” tem dificultado a apresentação de garantias pelo licitante lastreadas em instrumentos securitários fornecidos pelas instituições financeiras e, de outro lado, a indefinição do que sejam “direitos emergentes” tem inviabilizado o uso desses direitos como garantia para obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão. Ambas as situações podem concorrer para reduzir o universo de interessados nas concessões.

39. É pertinente, portanto, recomendar ao SFB que avalie se essas alegações são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las, para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante quando da disputa pela outorga das concessões e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia em contratos de financiamento pertinentes à concessão.

VII

40. Em outra vertente da fiscalização, a equipe de auditoria reuniu informações que evidenciam que as concessões florestais têm apresentado resultados positivos no que tange à preservação ambiental:

166. Para garantir o atendimento a essas regras, o SFB monitora periodicamente o manejo e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, tanto remotamente, como em campo, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis (Relatórios de Fiscalização, peças 34 a 40). Além disso, os concessionários devem encaminhar anualmente ao SFB um relatório sobre a gestão dos recursos florestais em sua UMF (Relatórios Anuais, peças 29 a 33).

167. Ainda em relação ao atendimento dessas regras de exploração, em 2012, pesquisadores do Imazon realizaram estudo para avaliar a qualidade da exploração florestal

autorizada nas áreas sob concessão da Flona do Jamari (Monteiro et al., 2013). **Nesse trabalho, o Instituto concluiu que a exploração em todas as UMFs era de boa qualidade, ou seja, a configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs tiveram a conformação de uma exploração manejada sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal. Ainda com base nesse estudo, o quadro 11, a seguir, apresenta a comparação entre os indicadores (média) na área de manejo sob concessão na Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal em propriedades privadas. Esses dados mostram que o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.”** (grifei)

168. Outro ponto que pode ser considerado como benefício advindo do instrumento da concessão é o fato de o concessionário atuar como um agente ambiental fiscalizador, contribuindo com o monitoramento do desmatamento ilegal e no combate à exploração predatória dos recursos naturais no entorno de sua área de concessão.

169. Em relação ao desmatamento ilegal, de acordo o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), em avaliação sobre desmatamento na Flona do Jamari realizada no período de 2008 a 2012, houve perda de cerca de 270 ha de florestas nos anos de 2008 e 2009 (Quadro 12, a seguir). Já a partir de 2010, ano em que iniciou a exploração nas concessões da Flona do Jamari, nenhum novo foco de desmatamento foi detectado pelo Deter naquela região.

41. Da mesma forma, foram identificados impactos econômicos e sociais positivos nas comunidades sob a influência da concessão florestal:

“158. Ainda discorrendo sobre as vantagens trazidas pela concessão, realce-se que as próprias cláusulas essenciais do contrato, estabelecidas pela Lei 11.284/2006 em seu art. 30, têm enfoque na garantia da sustentabilidade regional, ao estabelecer como obrigações contratuais ao concessionário ações voltadas ao benefício da comunidade local. Uma dessas exigências contratuais diz respeito à geração de emprego local, ao estipular que deve ser priorizada a contratação de mão de obra da região, proporcionando a geração de emprego local e a respectiva oportunidade de capacitação, uma vez que a atividade demanda mão de obra especializada.

159. Sobre essa matéria, constatou-se que as três empresas concessionárias que exploraram suas áreas em 2012 (Madeflona, Amata e Ebata), geraram conjuntamente 140 empregos diretos (quadro 9, seguinte). Apesar de parecer pequena tal quantidade de postos de trabalho, há que levar em conta que essas concessões estão instaladas em áreas remotas, alcançando municípios que enfrentam carência de emprego formal e, geralmente, com infraestrutura precária, onde ações dessa envergadura podem representar mudança significativa na vida da população envolvida. Ademais, de acordo com estudo de Veríssimo *et al.* (2010), para cada emprego direto são criados cerca de 2 empregos indiretos, o que resultaria em 420 empregos (diretos e indiretos) gerados pelas atuais concessionárias, o que tornaria ainda mais significativa a contribuição oferecida pela concessão.”

42. O Serviço Florestal Brasileiro deve elaborar relatório anual sobre as concessões outorgadas, conforme determina o art. 53, § 2º, da Lei 11.284/2006. O relatório abrange aspectos relativos aos preços florestais, à situação de adimplemento dos concessionários, aos planos de manejo florestais sustentáveis e sua correspondente execução, às vistorias e auditorias florestais realizadas, e aos resultados advindos de tais fiscalizações.

43. O Decreto 6.063/2007 (art. 54), que regulamentou essa lei, requer, ainda, que o Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas informe os resultados do monitoramento das florestas públicas, o qual deverá abordar, dentre outros, os seguintes aspectos: implementação do PMFS, proteção da floresta contra incêndios, desmatamentos e explorações ilegais e outras ameaças à integridade das florestas, cumprimento do contrato.

44. Com base no exame desses relatórios, a equipe de auditoria concluiu que a implementação das concessões monitoradas está seguindo as cláusulas contratuais:

“178. Nesse sentido, convém realçar, inicialmente, que as explorações tiveram início em 2010. Dessa forma, a avaliação da exploração por meio de concessão é apresentada nos relatórios elaborados a partir daquele ano. Assim, conforme Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2012 (peça 49), encaminhado ao TCU, por meio do Ofício 157/2003/GAB/SFB/MMA, no qual o SFB apresenta os resultados das avaliações realizadas naquele ano, o órgão gestor atesta que no monitoramento da concessão florestal da Flona de Jamari: **‘De forma geral, constatou-se que os concessionários das UMFs I e III obedeceram às cláusulas contratuais e utilizaram práticas de exploração florestal com impacto reduzido, de acordo com as técnicas preconizadas pelas instituições de pesquisa e o órgão ambiental federal’**. A conclusão é semelhante tanto no relatório de 2010 quanto no de 2011. Os relatórios anteriores também apresentam conclusões favoráveis a respeito do atendimento da lei.

179. Esse acompanhamento das concessões inclui ainda o envio de relatório anual por parte dos concessionários sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, conforme estabelece o artigo 31 da Lei 11.284/2006. Sobre este ponto, o SFB atestou que os concessionários vêm apresentando tais relatórios regularmente.” (grifei)

45. Além do monitoramento, a cargo do SFB, a Lei das Concessões Florestais determina a realização de auditorias florestais, de caráter independente, em intervalos não superiores a três anos, cujos custos serão suportados pelo concessionário (com exceções). Essas auditorias têm por finalidade avaliar o cumprimento do contrato de concessão (art. 42).

46. A própria lei determina, também, a realização de avaliação sobre sua aplicação após decorridos cinco anos da implantação do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal, sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais, avaliação a que se dará ampla publicidade.

47. Contudo, nem as auditorias trienais nem a avaliação do primeiro PAOF ainda foram realizadas.

48. Quanto ao não atendimento dessas prescrições legais, a equipe de auditoria consignou no relatório as seguintes justificativas do Serviço Florestal Brasileiro:

“181. Sobre essa avaliação o SFB informou que ainda não foi possível atender a essa determinação porque até então não havia nenhum organismo com processo de acreditação concluído pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme exigido pela Lei. O SFB atestou que continuava em entendimento com o Inmetro no sentido de incentivar que organismos solicitem a acreditação junto ao Instituto e acrescentou que estava prevista a realização de uma oficina conjunta entre o SFB, o Inmetro e os potenciais organismos a serem acreditados, para informá-los sobre o processo de concessão florestal e acelerar a busca pelo processo de acreditação. (Ofício SFB 138-2013, peça 50).

182. Em nível macro, por sua vez, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art. 75, a avaliação da própria política de concessão florestal, ao estabelecer: ‘Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro PAOF, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.’

183. Sobre esse ponto, o SFB informou ao TCU, por meio do Ofício 138/2013, que essa avaliação ainda não havia sido realizada porque a implementação do primeiro PAOF somente teria ocorrido em dezembro de 2008 e que, com isso, o prazo de cinco anos decorrentes da implantação do PAOF 2007/2008 se completará em 1º dia de janeiro de 2014. O SFB afirmou que tal avaliação será realizada em 2014 e que, quando finalizada, será encaminhada ao TCU e será dada a publicidade requerida na Lei 11.284/2006.”

VIII

49. Ao final do relatório, a equipe de auditoria consignou informações sobre o processo de acompanhamento das concessões florestais pelo Tribunal, regido pela Instrução Normativa 50/2006, que se desdobra em ações prévias e concomitantes, desenvolvidas em cinco estágios.

50. Relativamente à Flona de Jamari/RO, os três primeiros estágios (viabilidade técnica, econômica, sociocultural e ambiental; licenças prévias, edital de licitação, minuta de contrato e demais anexos; habilitação dos licitantes e julgamento das propostas) foram analisados por esta Corte. Os contratos firmados, que correspondem ao quarto estágio do acompanhamento, foram disponibilizados à equipe de auditoria, que asseverou:

“187. Em relação ao quarto estágio, observou-se que os contratos assinados com os concessionários (peças 52 a 54) mantiveram, em linhas gerais, as regras previstas na minuta de contrato apresentada no edital (peça 51). Cite-se, porém, a ocorrência de alteração contratual posterior, realizada com os três concessionários da Flona Jamari, em 2009, para ajustes de valores, em decorrência de alterações normativas, conforme assinalado em Nota Técnica do SFB (peça 55).”

51. As particularidades do processo de obtenção da licença de operação, foco do quinto estágio do acompanhamento por parte desta Casa, foram assim descritas pela equipe de auditoria:

“188. No que se refere à licença de operação, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art.18, § 5º, que o início das atividades florestais na unidade de manejo somente poderá ser efetivado com a aprovação do respectivo plano de manejo florestal sustentável (PMFS) pelo órgão competente do Sisnama e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário.

189. No entanto, apesar dessa previsão na Lei, o Decreto 5.975/2006, em seu at. 4º, ao dispor sobre o PMFS, prevê que a aprovação desse Plano pelo órgão ambiental competente confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável. Segue essa mesma linha as disposições contidas no § 2º, do art. 31, da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), quando dispõe que a aprovação do PMFS pelo órgão competente do Sisnama confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental. Com isso, não houve emissão de licença de operação para as concessões florestais. Dessa maneira, perdeu-se o objeto da análise que seria feita pelo TCU no quinto estágio previsto na IN/TCU 50/2006.”

IX

52. As ações dos órgãos envolvidos no processo de concessão florestal pautam-se pela conservação ambiental das florestas nacionais e a exploração, de forma sustentável, dos produtos e serviços advindos dessas áreas. Não obstante, a presente auditoria conseguiu delinear aspectos que devem receber a atenção e aprimoramentos por parte do poder público, haja vista o risco de que lacunas nos procedimentos e regulamentos aplicáveis ao setor impeçam o pleno atingimento dos objetivos almejados pela política de concessões florestais.

53. À guisa de conclusão, tenho por bem colacionar as conclusões da Nota Técnica 5/2013/Geplan/Gab/SFB, do Serviço Florestal Brasileiro, que se amoldam perfeitamente à importância das concessões florestais para o país, aos achados desta auditoria e às recomendações, alertas e científicações que proponho sejam endereçadas aos órgãos jurisdicionados por esta Corte:

“3. Conclusão

3.1. A ampliação e consolidação de um amplo programa de concessões florestais de florestas sob domínio da União, possibilitará ao país ordenar o uso racional das florestas tropicais da região amazônica ampliando os benefícios ambientais, sociais e econômicos de atividade florestal.

3.2. Dentre os benefícios diretos estão aumento do fluxo de investimentos privados produtivos, a geração de empregos formais, a melhoria da capacidade do estado em gerir seu patrimônio florestal e o fortalecimento das economias locais em municípios economicamente estagnados, com forte dependência de repasses da União e com a população e a economia local atrelada aos programas de transferência de renda.

3.3. Diante do exposto recomenda-se que todos os esforços sejam envidados não apenas pelo Serviço Florestal Brasileiro como também por todos aqueles órgãos envolvidos, direta ou indiretamente, no quadro de governança das concessões florestais federais, devendo-se, sempre que possível, serem destacados os benefícios socioeconômicos aqui explicitados”.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2014.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator